

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7780 *Pleno. Sentencia 56/2022, de 5 de abril de 2022. Recurso de amparo 3085-2019. Promovido por don Miquel Iceta i Llorens y otros dieciséis diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya respecto de las resoluciones de la mesa de la Cámara que establecieron el sistema de votación para la determinación de un senador de designación autonómica. Vulneración del derecho a la representación política: sistema de designación de senadores que vulnera el principio de proporcionalidad al permitir el veto a la ratificación del candidato presentado. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2022:56

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3085-2019, promovido por don Miquel Iceta i Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Ramon Espadaler i Parecerisas, don Pol Gibert Hocas, doña Rosa María Ibarra Ollé, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romaro Llano, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades i Santacreu, diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Catalunya de 16 de mayo de 2019, por el que se ratificó su propio acuerdo del inmediato día anterior, mediante el que se determinó el sistema de votación por el que se habría de resolver, en el Pleno del Parlamento a tal efecto convocado para el 16 de mayo de 2019, el procedimiento de designación de un senador o senadora que representara a la Generalitat de Catalunya en el Senado. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Catalunya, representado por letrado de la Cámara. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 16 de mayo de 2019, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en representación de los diputados del Parlamento de Catalunya que en el encabezamiento han sido relacionados, presentó recurso de amparo contra los acuerdos de la mesa de dicha cámara también allí referidos.

2. Los hechos expuestos en la demanda de amparo pueden resumirse como sigue:
- El 8 de mayo de 2019, el senador don José Montilla Aguilera, designado en su día por el Parlamento de Cataluña (art. 69.5 CE) a propuesta del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, presentó su renuncia al escaño que ocupaba en el Senado en representación de la Generalitat, abriendo así el procedimiento para su sustitución.
 - El mismo día 8 de mayo se registró en el Parlamento de Cataluña un escrito mediante el que el citado grupo parlamentario propuso como sustituto del señor Montilla Aguilera a don Miquel Iceta i Llorens, al amparo de lo previsto en el artículo 174.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) y en el artículo 8.2 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado, preceptos en los que se prevé que sea el grupo parlamentario que propuso al senador o senadora que da lugar a la vacante el que formule la propuesta de quién deba sustituirlo.
 - La mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces y en cumplimiento de sus funciones, convocó una sesión plenaria de la Cámara para el día 16 de mayo de 2019, cuyo único punto del orden del día era la designación del senador que representara a la Generalitat en el Senado.
 - En sesión de 15 de mayo de 2019, la mesa del Parlamento adoptó un acuerdo por el que se determinaba el sistema de votación a emplear en el procedimiento dicho, optando por el sistema de votación electrónica y secreta previsto en el artículo 101.1 c) RPC.
 - El mismo día 15 de mayo, el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar presentó, conforme al artículo 38 RPC, una petición de reconsideración del acuerdo antedicho.
 - El 16 de mayo siguiente, la mesa acordó desestimar la referida petición de reconsideración y ratificó, en su integridad, el acuerdo mediante el que decidió proceder a la votación de la designación de un senador por sustitución conforme al artículo 101.1 c) RPC.

3. Contra el acuerdo de la mesa de 16 de mayo por el que ratificó el del día anterior, se formula recurso de amparo cuya fundamentación jurídica es, en síntesis, la siguiente:

a) Se exponen, en primer lugar, los presupuestos de admisibilidad del recurso, señalándose, entre otros extremos, que los solicitantes de amparo cuentan con la legitimación prevista en el artículo 46.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al ser personas directamente afectadas por la resolución recurrida, pues la decisión de la mesa les privó del pleno ejercicio de los derechos que la Constitución reconoce en su artículo 23.2. Se añade que don Miquel Iceta i Llorens y doña Eva Granados Galiana, en su condición de presidente y portavoz, respectivamente, del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, ostentan la legitimación derivada de su representación y capacidad procesal ante este tribunal, lo que ha sido reconocido por la jurisprudencia que se cita.

b) Como fundamentos de carácter material se invocan, en resumen, los siguientes.

(i) Tras citar el artículo 23.2 CE, se indica que este *ius in officium* incluye el derecho de los diputados a que los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido por el Reglamento, al tratarse el invocado de un derecho de configuración legal, todo ello conforme a la jurisprudencia constitucional a la que se hace referencia. Se señala, tras ello, que el artículo 174.4 RPC dispone que «[S]i es preciso sustituir a alguno de los senadores a los que se refieren los apartados 1 y 3 [senadores que han de representar a la Generalitat en el Senado], la persona sustituta debe ser propuesta por el mismo grupo parlamentario que había propuesto a su antecesor», siendo también de tener en cuenta que el apartado 2 del mismo artículo 174 establece que corresponde a la mesa del

Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces, fijar el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario, previsión a la que ya se dio cumplimiento en la presente legislatura, al reconocerse al Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar uno de los senadores de designación autonómica, en función de los resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 21 de diciembre de 2017.

(ii) Las disposiciones reglamentarias citadas no pueden ser consideradas aisladamente, pues la misma previsión del artículo 174.4 RPC existe en el artículo 8.2 de la ya mencionada Ley 6/2010, de conformidad con el cual «[s]i se produce alguna vacante de senador o senadora durante una misma legislatura del Parlamento, es cubierta por el procedimiento establecido por la presente ley, a propuesta del mismo grupo parlamentario que propuso a la persona que causa la vacante». Ello se ve reforzado por lo establecido en el artículo 69.5 CE, en cuanto a la necesidad de que se asegure una representación proporcional en la designación autonómica de senadores, en el artículo 61 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y en el artículo 3.2 de la Ley 6/2010, que igualmente hacen referencia a esta proporcionalidad. Resulta de todo ello que en la designación de senadores autonómicos por la Cámara, y especialmente en el procedimiento de su sustitución, deben respetarse la proporcionalidad y la reserva de iniciativa para proponer sustituto o sustituta al grupo parlamentario que propuso a quien cesa como senador o senadora, de modo tal que la designación de senadores autonómicos no puede considerarse una decisión discrecional del Parlamento.

(iii) Al Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar le corresponde un senador de los que deben representar a la Generalitat y corresponde también a este grupo el derecho a este cargo representativo y aún con más razón, a la luz de las disposiciones citadas, proveer a un sustituto caso de vacante, todo ello al amparo del derecho fundamental que se invoca (art. 23.2 CE). Esto no puede ser ignorado por los órganos del Parlamento de Cataluña en el momento de proceder a la sustitución del senador que ha originado la vacante. Ciertamente, le corresponde al Pleno pronunciarse al respecto de tal sustitución, pero no puede considerarse que tal decisión sea libérrima, ni que pueda amparar un intento de negar el derecho que corresponde al grupo parlamentario a obtener una representación proporcional entre los miembros del Senado que la Cámara catalana debe designar y a proveer un sustituto o sustituta de su elección, siempre que cumpla con los requisitos de elegibilidad, lo que constituye la única limitación a lo último. Con más razón aún es esto así en el caso de la sustitución de un senador ya designado, pues una interpretación sistemática de las disposiciones que rigen la sustitución de senadores de designación autonómica solo puede conducir a la conclusión de que el trámite de ratificación por el Pleno del sustituto propuesto por el único grupo que puede hacerlo solo puede arrojar como resultado la sustitución efectiva de la plaza vacante por quien el grupo proponga. Ello no puede significar, claro, que se exija de otros grupos su adhesión positiva a tal sustitución, lo que sería tan aberrante como pretender que la mayoría pueda impedir la proporcional representación que le corresponde a la minoría, como lamentablemente se ha producido.

(iv) En su reunión de 15 de mayo de 2019, la mesa del Parlamento adoptó una decisión sobre el sistema de votación para la designación, por vacante, de un senador autonómico que no garantiza el respeto al derecho fundamental enunciado en el artículo 23.1 y 2 CE, decisión ratificada el siguiente día 16, al desestimar la petición de reconsideración. Al optar por el sistema de votación electrónica y secreta [art. 101.1 c) RPC] se opta por un sistema de votación que permite el voto contrario a la propuesta formulada por el único grupo parlamentario legitimado para hacerla, por lo que se le podría privar, y a la ciudadanía a la que representa, de la representación proporcional en el Senado que le corresponde, en la persona que solo a este grupo corresponde proponer. En las circunstancias específicas de este caso, y al margen de la votación por asentimiento permitida en el artículo 101.3 RPC (siendo público y notorio que no se podría proceder de tal forma), el único sistema que hubiera garantizado el pleno respeto al derecho fundamental es el previsto en el artículo 101.1 a) RPC, es decir, una votación

individual y secreta mediante papeletas en la que cabe bien el voto favorable a la propuesta formulada por el grupo que debe cubrir la vacante en el Senado, mediante la inscripción del nombre del candidato en la papeleta, bien la abstención, bien, en su caso, el voto nulo, pero en ningún caso el voto en contra. No se trata solo del sistema de votación más adecuado para los casos en los que deben designarse personas y el número de candidatos iguala al de puestos a cubrir, como es el caso, sino el único método que en caso de sustitución por vacante que deba proveer el Parlamento garantiza el respeto a la representación proporcional de los grupos y el derecho de estos a sustituir con quien propongan al senador o senadora cesante, lo que equivale al respeto al derecho enunciado en el artículo 23 CE.

No hay que olvidar que en el artículo 101.1 a) RPC se establece la regla general del sistema de papeletas cuando se trata de elegir personas y si bien es cierto que se remite al posible uso del sistema electrónico previsto en el apartado 3 del mismo artículo también lo es que esta fórmula sustitutiva solo puede ser utilizada cuando sea adecuada y coherente con la naturaleza del procedimiento parlamentario de que se trate. De hecho, la votación mediante papeletas no es tan solo el método de votación más adecuado a la naturaleza del acto parlamentario que debe sustanciarse, sino también el que garantiza que un trámite de ratificación no pueda ser convertido de manera arbitraria en una fórmula de bloqueo político al candidato no fundamentada en causas objetivables, que resultaría contraria al derecho del grupo, del candidato, contrario a la finalidad del procedimiento según el mismo Reglamento de la Cámara, la Ley 6/2010, las previsiones estatutarias y constitucionales y los dos apartados del artículo 23 CE.

La opción tomada por la mesa no solo contraría la letra y el espíritu de los preceptos citados, sino que genera un resultado imposible de conformidad a los mismos. Es más, supone dejar al arbitrio de la mayoría el respeto o no a derechos de un grupo parlamentario de la minoría (art. 23 CE).

(v) El acuerdo combatido, al permitir un resultado contrario a la interpretación sistemática de las disposiciones invocadas, tiene otro efecto, además de los señalados. Mientras se siga manteniendo la perturbación ilegítima del *ius in officium* de quienes demandan, la composición misma del Senado quedará alterada, por faltar uno de los senadores que deben ser designados por el Parlamento, afectándose así al proceso de formación de voluntad de la Cámara. La sesión constitutiva del Senado está prevista para el 21 de mayo de 2019, sesión en la que la Cámara debe elegir su mesa. Por tanto, la lesión del derecho fundamental, de no mediar medidas que amparen su pleno ejercicio, se produciría al menos en esta relevante sesión, si no se produce también en otras sucesivas.

(vi) Es cierto que el Tribunal Constitucional ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pero no cabe desconocer que entre los que poseen relevancia constitucional a estos efectos se encuentran de forma incuestionable los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si esos órganos impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes, circunstancia que se da claramente en este caso.

c) En cuanto a la especial trascendencia constitucional de lo planteado, se señala, con cita de la STC 155/2009, de 25 de junio, que el recurso suscita un problema o una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional. Además, los problemas que el recurso plantea trascienden del caso concreto, al tratarse de una cuestión jurídica de relevante y general repercusión, pues el pronunciamiento del Tribunal entraría a formar parte del procedimiento de elección de senadores por los parlamentos autonómicos.

No se trata solo de determinar el contenido y alcance del *ius in officium* de los diputados y grupos parlamentarios, en cuanto al derecho que les asiste a que los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido en el Reglamento, sino también en cuanto a la perturbación ilegítima del derecho a la participación política mediante

representantes que asiste a la ciudadanía a la que representan en el Parlamento, hasta el extremo de poder afectar a la composición misma del Senado.

d) La pretensión deducida se concreta así: (i) declaración de nulidad del acuerdo de la mesa, de 15 de mayo de 2019 [y del acuerdo de 16 de mayo, se añade después]; (ii) reconocimiento del derecho fundamental de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en cuanto este derecho garantiza el mantenimiento en dichos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas; (iii) restablecimiento de los diputados recurrentes en la integridad de sus derechos, mediante la declaración de que no procede la adopción del método de votación recogido en el artículo 101.1 c) RPC, por no garantizar el derecho recogido en el artículo 23 CE, así como mediante la declaración de que debe producirse la votación por el sistema previsto en el artículo 101.1 a) RPC, al ser no solo el más adecuado para la naturaleza del acto, sino el único que garantiza el respeto del derecho fundamental; y (iv) en su caso, retroacción del procedimiento de designación al momento anterior a la votación en el Pleno del 16 de mayo de 2019, acordando la repetición de la votación siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 101.1 a) RPC.

e) En otrosí se reiteró que la cuestión suscitada afecta a la composición del Senado, cuya sesión constitutiva está prevista para el 21 de mayo de 2019, con elección de la mesa de la Cámara, de tal modo que si la mayoría en el Parlamento de Cataluña siguiera pudiendo bloquear la libre designación por el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar se habría producido un perjuicio irreparable del derecho fundamental invocado. Por ello se piden, con cita del artículo 56.2 y 3 LOTC, la suspensión de los efectos del acto impugnado y cualesquiera otras medidas cautelares pertinentes para asegurar el objeto del amparo solicitado y que así se haga, por ser un supuesto de urgencia excepcional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.6 LOTC.

4. Por providencia de 21 de mayo de 2019 acordó el Pleno del Tribunal: (i) a propuesta de tres magistrados, y conforme establece el artículo 10.1 a) LOTC, recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo; (ii) admitirlo a trámite, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]; (iii) en aplicación del artículo 51 LOTC, dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de la mesa de la Cámara de 16 de mayo de 2019, por el que se confirma el acuerdo de la propia mesa del día anterior, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo; y (iv) en relación con la solicitud de suspensión de los acuerdos recurridos, al no apreciar el Pleno la urgencia excepcional a la que se refiere el artículo 56.6 LOTC, formar pieza separada a fin de resolver sobre la misma, con concesión de un plazo de tres días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que efectúen alegaciones respecto a dicha petición.

5. Mediante escrito de 24 de mayo de 2019, registrado en el Tribunal en la misma fecha, el Ministerio Fiscal alegó la improcedencia de la medida de suspensión solicitada, al no aparecer acreditado que la efectividad de los acuerdos impugnados causara un perjuicio irreparable que hiciera perder efectividad al amparo y al resultar la adopción de tal medida una anticipación de la cuestión de fondo suscitada.

Mediante escrito de 7 de junio de 2019, registrado en el Tribunal el día 10 del mismo mes, el letrado del Parlamento de Cataluña solicitó que se tuviera por personada a dicha Cámara en el recurso de amparo, por aportada la documentación requerida y por evacuado el trámite a los efectos de que los grupos parlamentarios pudieran comparecer en el proceso constitucional.

6. Por ATC 65/2019, de 18 de junio, acordó el Pleno denegar la suspensión solicitada.

7. Por diligencia de ordenación de 20 de junio de 2019 se tuvieron por recibidas las actuaciones solicitadas y por personado y parte en el procedimiento al letrado y secretario general del Parlamento de Cataluña, en representación de dicha Cámara. A tenor de lo dispuesto en el artículo 52 LOTC se dio vista de todas las actuaciones del recurso de amparo en la secretaría del pleno, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

8. Mediante escrito de 26 de junio de 2019, registrado en el Tribunal el día siguiente, la procuradora doña Virginia Aragón Segura solicitó copia de todas las actuaciones practicadas hasta la fecha.

Por diligencia de ordenación de 27 de junio de 2019 se dispuso se estuviera a lo acordado en la diligencia de 20 de junio, dado que el plazo para efectuar alegaciones es común para todas las partes personadas.

9. Mediante escrito de 10 de julio de 2019, registrado en el Tribunal en la misma fecha, presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Pueden resumirse como sigue:

a) Tras referirse a los antecedentes del caso y a las tesis de la demanda, observa el Ministerio Fiscal que si bien el grupo parlamentario recurrente atribuye directamente la lesión del derecho fundamental a los acuerdos de la mesa que establecen el sistema de votación, es evidente que esa lesión no se produce con el sistema de votación adoptado, sino que es necesario que, tras la utilización del mismo en el Pleno, se llegue a producir el resultado que se estimaba como previsible, resultado que se produjo, efectivamente, en la sesión del Pleno del día 16 de mayo, en la que, tras efectuarse la votación por el sistema electrónico, la propuesta del candidato don Miquel Iceta i Llorens fue rechazada por veinticinco votos a favor, sesenta y cinco votos en contra y treinta y nueve abstenciones. Resulta evidente que el grupo recurrente está impugnando indirectamente esa resolución del Pleno. La supuesta lesión del derecho al cargo representativo únicamente se llega a materializar con la votación entonces realizada.

b) Se señala, ya en cuanto al fondo, lo siguiente.

(i) La doctrina del Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que el control constitucional de las decisiones de los órganos rectores de las Cámaras ha de ser restrictivo. Partiendo de la propia autonomía parlamentaria (art. 72 CE) y de la naturaleza del derecho al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE) como derecho de configuración legal, el Tribunal ha manifestado la necesidad de que se otorgue a los órganos rectores de los parlamentos un margen de apreciación en el ejercicio de su función técnico-jurídica, al calificar y decidir sobre escritos y documentos parlamentarios. Ello no obstante, también esa doctrina constitucional pone de relieve que la posible limitación que las decisiones de los órganos rectores de las Cámaras pueden suponer para el ejercicio de la función parlamentaria y, con ello, para el derecho de participación política de los ciudadanos a través de representantes (art. 23.1 y 2 CE) exige que tales limitaciones apliquen la normativa parlamentaria y estén motivadas formal y materialmente, estableciendo el Tribunal una estrecha conexión entre la motivación de la decisión sobre la inadmisión de la iniciativa y la limitación del derecho fundamental.

(ii) En el presente caso, la mesa, al acordar el sistema de votación electrónica, ha aplicado la normativa reglamentaria, pues ese procedimiento está previsto para las designaciones que corresponde hacer al Parlamento cuando el número de candidatos a la designación coincide con el número de cargos a cubrir.

(iii) En cuanto a si se realizó una opción inmotivada y contraria al derecho fundamental, se comienza por señalar que, según se desprende del acta de la reunión de la mesa de 15 de mayo de 2019, se desestimó la petición del Grupo Socialistes i Units per Avançar de seguir el sistema de votación mediante papeletas tras escuchar las

alegaciones del secretario segundo de la mesa (perteneciente a ese grupo), así como la opinión de los servicios jurídicos de la Cámara, servicios que pusieron de manifiesto que se estaba ante un caso de designación, no de elección, de candidatos, por lo que no cabía que los diputados en el Pleno pudieran elegir entre varios candidatos o elegir libremente a un candidato para cubrir la vacante y que, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley 6/2010, lo que se somete al Pleno es una propuesta de resolución que hace el presidente del Parlamento, de modo que el sentido de la votación puede ser a favor, en contra o abstención y ello tanto si se sigue el sistema de votación electrónico como el de papeletas que proponía el grupo al que correspondía cubrir la vacante de senador.

Por lo que se refiere al acuerdo de la mesa de 16 de mayo de 2019, que desestimó, oída la junta de portavoces, la solicitud de reconsideración, señala el Ministerio Fiscal que se trata de una resolución motivada, en la que la mesa reitera que el procedimiento de votación electrónica es posible para las elecciones y designaciones que corresponden al Parlamento (art. 101.3 RPC), siendo además el procedimiento utilizado desde la vigencia de la Ley 6/2010 en todas las votaciones relativas a la designación de senadores, tanto al inicio de la legislatura como en las realizadas para cubrir vacantes, conforme al artículo 8.2 de la citada Ley. También advirtió la mesa que lo expuesto por el grupo en orden al carácter no libérrimo de la decisión del Pleno o al bloqueo de la propuesta de sustitución eran consideraciones preventivas o hipotéticas sobre el resultado de una futura votación. Estima el Ministerio Fiscal que se está ante una motivación no meramente formalista, pues da respuesta a los argumentos esenciales del escrito de reconsideración, sin que pueda calificarse de irracional o arbitraria.

(iv) El derecho de representación proporcional que corresponde en el Senado al grupo demandante no ha sido vulnerado, dado que en el procedimiento puesto en marcha para la sustitución se respetó el que ese grupo fuera el único que tenía derecho a presentar candidato para cubrir la vacante y el presidente del Parlamento de Cataluña, siguiendo lo establecido en el artículo 174 RPC y en la Ley 6/2010, hizo pública esa propuesta, convocando al Pleno para someterla a votación por el sistema electrónico previsto en el artículo 101.1 c) y 3 RPC. El derecho fundamental al cargo de senador autonómico en proporción a la representación que el grupo tiene en la Cámara autonómica no abarca el derecho a que la misma tenga necesariamente que designar a un candidato concreto de ese grupo. La lesión del derecho al cargo de senador solo se podría materializar si realmente se objetivara que el Parlamento o sus órganos rectores impiden que el grupo pueda tener en el Senado el senador que proporcionalmente le corresponde, pero ello exige una constancia material y objetiva, lo que no puede entenderse por la hipótesis de que un concreto candidato no vaya a ser designado por la mayoría del Pleno en la primera votación de la propuesta ni tampoco por el efectivo rechazo de la propuesta de ese candidato concreto en la primera votación plenaria.

(v) Habiéndose seguido el procedimiento legal y reglamentariamente establecido, no cabe apreciar que se haya producido la vulneración del derecho fundamental al cargo político representativo al acordarse el sistema de votación electrónica, ni tampoco cabe entender que el rechazo por el Pleno, en su votación del 16 de mayo, del concreto candidato propuesto materializa la voluntad del Parlamento de obstaculizar o impedir, efectivamente, que este grupo parlamentario tenga en el Senado la representación que proporcionalmente le corresponde.

Se solicitó, por lo expuesto, la desestimación del recurso de amparo.

10. Mediante escrito de 23 de julio de 2019, registrado en el Tribunal el día siguiente, presentó sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña. Fueron, en síntesis, las siguientes:

a) No se ha producido vulneración del *ius in officium* de los diputados ni de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. El derecho fundamental enunciado en el artículo 23 CE lo es a poder ser escogido, no a ser elegido, y el procedimiento de

designación de un senador se ha desarrollado conforme a lo establecido normativamente y a todos los precedentes en casos análogos.

(i) Tras relacionar los hitos del procedimiento parlamentario previo al presente recurso, se refiere esta representación a la normativa constitucional, estatutaria, legal y reglamentaria ordenadora de la designación de los senadores de origen autonómico, normativa que, en suma, establece la previa propuesta de los grupos legitimados para ello, la ulterior elevación al Pleno de la Cámara por su presidente, tanto al inicio de la legislatura como posteriormente, de la correspondiente propuesta que preserve la debida proporcionalidad y, en fin, la votación plenaria, ratificatoria o no. Se hace asimismo referencia a los antecedentes parlamentarios, señalándose que después de la aprobación de la Ley 6/2020 se han sucedido las legislaturas IX, X, XI y XII del Parlamento de Cataluña y que en ellas todas las votaciones relativas a la designación de senadores en representación de la Generalitat se han producido mediante votación secreta y electrónica de ratificación de la propuesta del presidente, siendo las únicas opciones las de votar a favor, en contra o abstenerse.

(ii) A la vista de los hechos expuestos, teniendo en cuenta la doctrina constitucional y el marco normativo, se puede concluir que no se ha producido la lesión del derecho fundamental alegado, habida cuenta de que el acto que se reputa lesivo se limita al acuerdo legítimo por el que se establece el sistema de votación, así como al acuerdo mediante el que se rechaza la aplicación de otro distinto. El derecho del artículo 23 CE lo es a poder ser elegido, no a ser elegido en todo caso, pues de ser así no quedaría margen de intervención al Parlamento en los procedimientos de designación en que interviene. Debe distinguirse entre el derecho a presentarse (derecho a poder ser escogido) y el derecho a ser escogido (que solo se hará efectivo si, de acuerdo con los procedimientos establecidos, se obtienen los votos necesarios). Por lo que al concreto sistema de votación se refiere, el acuerdo está motivado, así como la desestimación del propuesto por quienes recurren. El sistema de votación utilizado, además, tiene un fundamento claro en la norma aplicable al supuesto concreto, no se trata de un procedimiento arbitrario o adoptado *ad casum*, sino coherente con el diseño establecido por el legislador en su conjunto, como una interpretación lógica y sistemática pone de manifiesto. La decisión de aplicarlo, finalmente, se adecua a los usos parlamentarios, como prueban los precedentes, hasta el punto de que la aplicación de este sistema no hubiera requerido acuerdo expreso en tal sentido, pues resultaba pacífico, incluso en la presente legislatura, habiéndose admitido la emisión de votos contrarios a la propuesta de candidatos formulada por el presidente sin que se suscitara cuestionamiento alguno.

b) Se ha cumplido el principio de proporcionalidad que debe presidir el procedimiento de designación de senadores en representación de la Generalitat.

(i) La parte recurrente afirma que al optar por el sistema de votación electrónica y secreta se permite el voto contrario a la propuesta formulada por el único grupo legitimado para hacerla, por lo que se le estaría privando de la representación proporcional en el Senado que le corresponde. Bien al contrario, el principio de proporcionalidad que la normativa exige en la designación de senadores para la representación de la Generalitat ha sido garantizado en todo el procedimiento. Corresponde a la mesa, de acuerdo con la junta de portavoces, fijar el número de senadores que corresponde a los grupos parlamentarios de manera proporcional (art. 3.2 de la Ley 6/2010 y art. 174.2 RPC) y así se hizo, como consta en la documentación aportada, al inicio de la XII legislatura, el 8 de febrero de 2018, resultando la siguiente distribución: dos para cada uno de los Grupos Parlamentarios Ciutadans, Junts per Catalunya y Republicà; uno, también para cada uno, a los Grupos Parlamentarios Socialistes i Units per Avançar y Catalunya en Comú Podem; y ninguno para los subgrupos parlamentarios de la CUP-Crida Constituent y del Partit Popular de Catalunya. Seguidamente, los grupos tuvieron ocasión de hacer una propuesta de candidatos. Después, la junta de portavoces propuso el número de candidatos y la distribución a la

mesa, que lo acordó definitivamente, como acto obligado, y en fecha 6 de marzo hizo pública dicha propuesta. Tras emitirse el preceptivo dictamen de la comisión del estatuto de los diputados, el Pleno de 4 de mayo de 2018 la ratificó y adoptó la resolución 16/XII. Por otra parte, producida la vacante del senador José Montilla Aguilera, en fecha 10 de mayo, el presidente del Parlamento propuso al Pleno la votación únicamente del candidato propuesto por el Grupo Socialistes i Units per Avançar, garantizando que la sustitución operara, en su caso, únicamente en interés del grupo legitimado y a los efectos de mantener la proporcionalidad de la designación hecha al inicio de la legislatura. Dicha proporcionalidad, además, no se ha visto aún comprometida, pues el hecho de que el candidato señor Iceta no fuera designado no obsta para que ese mismo grupo, cosa que todavía no se ha verificado, realice esa misma propuesta u otra nueva.

(ii) El principio de proporcionalidad, como es lógico, no constriñe al Parlamento a garantizar un resultado concreto en las votaciones que se produzcan, sino simplemente a impedir que la propuesta de designación no induzca a un resultado que lesione esa proporcionalidad. Precisamente por ello el procedimiento está concebido como una genuina propuesta de ratificación y no como una elección o un procedimiento abierto a la concurrencia de cualquier candidato, como sucede, por ejemplo, en la elección de los miembros de la mesa del Parlamento (art. 44.1, 2 y 3 RPC) o lo que se contempla para la elección de los miembros de las mesas de las comisiones, donde se prevé que sus presidencias sean distribuidas proporcionalmente por la mesa del Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces, entre los grupos parlamentarios en función del número de sus diputados y ratificados por la comisión respectiva (art. 49.2 RPC). Incluso admitiendo, en términos puramente dialécticos, que lo que se proponía era una elección y no una designación mediante ratificación por el Pleno, el planteamiento de la recurrente no deja de ser meramente hipotético y preventivo, pues ni incluso el método de votación en urna y por papeletas que se defiende podía garantizar el resultado pretendido, puesto que habría podido llegarse al mismo resultado utilizando cualquier otro sistema de votación si era el propósito de la mayoría. Las especulaciones sobre un hipotético resultado de la votación mediante el sistema habitual y adecuado a la norma no justifican su sustitución, aunque existan indicios de cuál pueda ser ese resultado, pues se trata de una mera previsión que puede variar, según las circunstancias políticas, hasta el momento mismo de la votación, además de que el hecho de recurrir a la votación secreta facilita el apartamiento de la disciplina de grupo. Cosa distinta es que el resultado de la votación no fuera el esperado por la recurrente, a la vista de los antecedentes y de los usos y costumbres parlamentarios inveterados, algo imputable exclusivamente al proceso político. Pero dicho proceso de formación de la voluntad de los miembros del Parlamento no implica, como se analizará, que el sistema de votación no fuera el idóneo para mantener la proporcionalidad, además de que, según se ha dicho, la sustitución sigue pendiente y el grupo está llamado, cuando lo desee, a proponer el mismo candidato u otro que concite la mayoría necesaria del Pleno.

c) El sistema de votación utilizado es idóneo a los efectos del procedimiento de ratificación prevenido por las normas.

(i) En puridad, el recurso se constriñe a impugnar el procedimiento para la designación de un senador en representación de la Generalitat, ya que la proporcionalidad debida permanece intacta, como se ha dicho, más cuando en ningún caso se ha excluido que la propuesta para cubrir la vacante sobrevenida corresponde exclusivamente al grupo parlamentario que ya había propuesto al senador cesante. Es más, la praxis parlamentaria ha dado lugar al hecho de que, en ocasiones, las vacantes no se hayan cubierto de forma inmediata o, dicho de otro modo, la existencia de una vacante no afecta por sí misma a la proporcionalidad, salvo que sea el resultado de una voluntad inequívoca y persistente de mantener dicha vacante, lo cual solo podría deducirse del hecho de un rechazo reiterado de la candidatura propuesta o de una dilación injustificable y excesiva.

(ii) Se recuerda de nuevo que el procedimiento es de ratificación de una propuesta del presidente, que debe garantizar la debida proporcionalidad. El artículo 5.2 de la Ley 6/2010 dispone que la votación se realiza por los sistemas establecidos en el Reglamento del Parlamento y que, en el caso de que se realice mediante papeletas, se considerarán nulas las que contengan nombres de candidatos no hechos públicos por el presidente y, como ya se ha dicho, en este caso el procedimiento seguido fue el establecido normativamente (así como en todas las legislaturas precedentes bajo la misma normativa), preservándose, por lo demás, la proporcionalidad. Aunque el recurrente parece impugnar el procedimiento de designación en su conjunto, en rigor lo que impugna es el concreto sistema de votación utilizado y postula la necesidad de haber procedido a una votación en urna y mediante papeletas, a partir de una lectura fragmentaria y sesgada de lo que previene el último inciso del referido artículo 5.2. Prescindiendo de las dudas que pueda suscitar la técnica utilizada por el legislador a la hora de redactar este precepto y admitiendo la posibilidad de la votación en urna mediante papeletas, por tratarse de uno de los sistemas establecidos reglamentariamente, una debida inteligencia de la norma debe partir del hecho de que en ella se alude inequívocamente a la propuesta de candidatos formulada por el presidente, si bien, como es lógico, la referencia a nombres de candidatos no se compadece con una votación de ratificación mediante un voto afirmativo, contrario o en blanco. Si bien tampoco puede descartarse que la interdicción de las papeletas con nombres distintos a los propuestos por el presidente constituya una confirmación de que no cabe la posibilidad de designar a otros candidatos que a los propuestos.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña establece varios tipos de votación (art. 96): por asentimiento, ordinaria, pública por llamamiento y secreta. Estas dos últimas modalidades son las denominadas especiales (art. 99). En concreto, la votación secreta puede hacerse mediante papeletas, mediante bolas blancas y negras (circunscrita a procedimientos de responsabilidad personal) y por el sistema electrónico, si así lo acuerda la mesa, de acuerdo con el artículo 101.1 RPC. La votación secreta mediante papeletas se establece para la elección de personas y además el apartado 3 del mismo artículo establece que las «elecciones y designaciones» que corresponden al Parlamento se pueden hacer por asentimiento o mediante el sistema electrónico si el número de candidatos presentados es igual al número de candidatos a proveer, como era el caso. Se insiste, a partir de ello, en el hecho de que el procedimiento de designación de senadores consiste en una ratificación, y no en una elección o en un procedimiento de libre concurrencia, de la propuesta elevada al Pleno por el presidente a propuesta de los grupos y de los órganos de la Cámara encargados de velar por la debida proporcionalidad. De donde se deduce que tanto en el caso presente como en todas las ocasiones anteriores el sistema de votación electrónica y secreta resultaba idóneo si de lo que se trataba era de permitir el voto a favor, en contra o la abstención.

(iii) Además, y ello es muy relevante, no se puede perder de vista que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 6/2010, el candidato propuesto para ser designado mediante ratificación del Pleno debe haber presentado una declaración de las actividades profesionales, laborales o empresariales que ejerce y de los cargos públicos que ocupa, a efectos de determinar su elegibilidad por parte de la Comisión del Estatuto de los Diputados y declarar que, si es elegido, aceptará el cargo. Este hecho, verificado en el caso del candidato señor Iceta, hace imposible que puedan formalizarse otras candidaturas durante la misma sesión plenaria, como sí sucede para la elección de los miembros de la mesa del Parlamento y de las mesas de las comisiones y de la Diputación Permanente (arts. 44.1, 2 y 3, 49.2 y 74.3 RPC). Todo ello no hace más que reafirmar la imposibilidad de concurrencia de candidaturas y por ello el sistema de votación secreta y electrónica es idóneo para votar la propuesta de candidatura presentada y más teniendo en cuenta que el sistema se ha utilizado anteriormente en la designación de prácticamente la totalidad de senadores que representan a la Generalitat en el Senado.

(iv) En suma, la votación mediante papeletas también se habría podido llevar a cabo en el caso que nos ocupa, siempre y cuando se asegurara la posibilidad de votar a favor, en contra o abstención a la propuesta del presidente, dado que lo que se sometía a votación era una propuesta de resolución que el presidente vertía al Pleno y no se habría podido utilizar para proponer o para votar cualquier candidato, precisamente también con la finalidad de garantizar la proporcionalidad requerida por la ley. El candidato solo podía ser aquel propuesto por el grupo al que pertenecía el senador cesado y no podía ser, dentro del grupo, cualquier candidato, sino el que ya había manifestado su disposición a ser candidato, previa aceptación del cargo y respecto a la candidatura sobre la que se había pronunciado la Comisión del Estatuto de los Diputados. Contrariamente, si se hubiera escogido un sistema de votación que no hubiera permitido votar en contra de la propuesta realizada por el presidente sí se habría vulnerado el *ius in officium* de todos aquellos diputados que hubieran querido votar en contra. Cosa distinta es si lo que se pretende es transmutar el actual sistema de designación de senadores en otro que asegure la elección de los que se proponen por cada grupo parlamentario, en contraposición con el contenido del derecho fundamental (art. 23 CE) a poder ser elegido y no a ser elegido en todo caso. Se trata de una opción legítima, si bien la Constitución guarda silencio sobre esa posibilidad. Y el legislador catalán, como el resto de legisladores autonómicos, no ha previsto esa posibilidad, por cuanto establece expresamente la intervención decisoria del Pleno del Parlamento, en ejercicio de sus funciones electivas. Para hacer efectiva esa posibilidad, hoy no prevista, podría instrumentarse una mera comunicación al Senado de los senadores designados de acuerdo con el sistema proporcional correspondiente a instancia del presidente del Parlamento o de los órganos de gobierno parlamentarios, previa consulta a la junta de portavoces. Pero ese sistema –se insiste– no está previsto en el ordenamiento y lo que aquí se ventila es si el sistema de votación utilizado lesionó el derecho de los diputados a ejercer su cargo y el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a partir de un supuesto derecho a ser elegido, y no solo a ser propuesto para la elección.

Concluyó el escrito de alegaciones de la representación del Parlamento de Cataluña con la súplica de que se dictara sentencia en la que se declarara la inadmisión a trámite o subsidiariamente la desestimación del recurso de amparo.

11. Por providencia de fecha 5 de abril de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Pretensiones de las partes

a) Los diputados que integraron el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar en la XII legislatura del Parlamento de Cataluña impugnan en este recurso sendas resoluciones de la mesa de dicha Cámara, de 15 y 16 de mayo de 2019, lesivas, según la demanda, del derecho fundamental enunciado en el apartado segundo del artículo 23 CE y, por efecto reflejo, del también reconocido en el apartado primero del mismo artículo.

Estas infracciones constitucionales se habrían ocasionado por no haber garantizado la mesa, a decir de los actores, las facultades del grupo parlamentario en orden a la efectiva designación por la Cámara como senador en representación de la Generalitat del candidato que, conforme a criterios de proporcionalidad, le correspondía presentar o proponer (y así lo hizo, en la persona del señor Iceta i Llorens, uno de los demandantes actuales) tras la renuncia al escaño de quien fuera, en su día, designado por el Parlamento de Cataluña para tal cargo a propuesta del mismo grupo.

Mediante la primera de aquellas resoluciones, la mesa acordó que el Pleno se pronunciara sobre esta propuesta en votación electrónica y secreta, prevista en los apartados 1 c) y 3 del artículo 101 RPC, con las consiguientes opciones de voto positivo,

voto negativo y abstención, y desestimó también, con carácter previo, lo entonces defendido por su secretario segundo, quien, remitiéndose a lo interesado el mismo día 15 de mayo por la portavoz del grupo proponente, propugnó una votación en urna y con papeletas [art. 101.1 a) RPC] en la que no cupiera el voto en contra, sino solo, descartadas abstenciones, votos en blanco y eventuales votos nulos (art. 5.2 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado), la inscripción en cada papeleta del nombre del candidato propuesto. Argumentó que este era el único método que podría evitar que se produjera un «bloqueo» en su designación.

Instada la reconsideración de esta decisión por la portavoz del Grupo Socialistes i Units per Avançar, la mesa, oída la junta de portavoces, la desestimó el día siguiente.

Una vez dictaminada por la comisión del estatuto de los diputados la no concurrencia de causa alguna de inelegibilidad en el candidato propuesto (art. 4 de la citada Ley 6/2010), el Pleno convocado al efecto rechazó aquel mismo día, en votación electrónica y secreta, la candidatura del señor Iceta i Llorens por veinticinco votos a favor, sesenta y cinco en contra y treinta y nueve abstenciones («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya», XII legislatura, núm. 52, sesión de 16 de mayo de 2019, páginas 3 a 12). Unas horas después de la conclusión de este acto se registraba en el Tribunal Constitucional el presente recurso.

b) La demanda estima que el respeto al derecho fundamental enunciado en el artículo 23.2 CE impone que «los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido en el Reglamento», cosa que, según los recurrentes, en el caso examinado no habría ocurrido, pues 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». Aducen los demandantes que 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», cosa que –añade la demanda– «lamentablemente se ha producido». Los recurrentes entienden que 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.

c) La representación del Parlamento de Cataluña ha interesado la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso.

En cuanto al fondo del recurso, las razones aportadas frente a la pretensión de la parte recurrente son, en síntesis, las siguientes: (i) el derecho fundamental que se invoca es, en este caso, el de que el candidato propuesto pueda ser escogido por la Cámara, no 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.

d) El Ministerio Fiscal considera que el recurso debe ser desestimado. Su argumentación es en resumen la siguiente: (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.

2. Subsistencia del objeto del recurso.

El recurso no ha perdido objeto por el hecho de que para la cobertura de la vacante en el Senado que está en el origen de esta controversia fuera finalmente designada por la Cámara, a propuesta del Grupo Socialistes i Units per Avançar y mediante votación electrónica y secreta, persona distinta a la presentada sin éxito, en un principio, por el propio grupo («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya», XII legislatura, núm. 74, correspondiente a la sesión de 26 de noviembre de 2019, pág. 3). Tampoco cabe apreciar esta desaparición por la circunstancia de que haya concluido la XII legislatura del Parlamento y de que se procediera, a poco de iniciarse la siguiente, a una nueva designación por la Cámara de senadores autonómicos por medio del mismo sistema de votación electrónica («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya», XIII legislatura, núm. 39, correspondiente a la sesión de 20 de mayo de 2021, pág. 3). Conforme a muy reiterada jurisprudencia, el enjuiciamiento del Tribunal se concreta en atención al momento y circunstancias de la formulación de la demanda de amparo, a fin de dilucidar si pervivía, entonces, la vulneración de derecho que se adujo [STC 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 A)].

3. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE).

Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo, FFJJ 2 y 3, respectivamente, el Tribunal tiene sentado que el derecho a acceder a los cargos públicos de naturaleza representativa implica asimismo el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley y con los reglamentos parlamentarios, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Sin embargo, la Constitución no consagra en el artículo 23.2 un derecho fundamental al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, de tal modo que el derecho constitucional de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante. Por lo demás, los órganos de las Cámaras cuentan para la aplicación de las normas internas con un margen de interpretación reconocida por el Tribunal [entre otras, SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4; 34/2018, de 12 de abril, FJ 4, y 110/2019, FJ 2 A)].

Lo garantizado en este punto por el artículo 23.2 CE no es solo el ejercicio por cada representante de las facultades individuales que tenga atribuidas por ley o reglamento, sino asimismo el desempeño por los grupos constituidos en las asambleas, o por agrupaciones ocasionales de parlamentarios, de las atribuciones que en unos casos u

otros les correspondan. El precepto constitucional preserva a estos efectos, en otras palabras, 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» (SSTC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5, y 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3, entre otras) y por ello el desconocimiento o transgresión de las facultades de un grupo parlamentario comporta la lesión del derecho que corresponde a cada uno de sus miembros para actuar a su través como tales y, en última instancia, del derecho de los representantes a formar, conforme a las previsiones reglamentarias, grupo propio [STC 109/2016, FJ 5 B)].

4. Valoración del Tribunal.

A) Naturaleza constitucional de la participación de los grupos parlamentarios en el procedimiento de elección de senadores autonómicos.

El derecho al ejercicio de los cargos representativos es un derecho constitucional de configuración legal. De la normativa expuesta se desprende que a los grupos constituidos en el Parlamento de Cataluña les corresponde, cuando la proporcionalidad que debe respetarse así lo exija, un derecho de presentación o propuesta de candidato o candidatos en orden a su designación por la Cámara para el cargo de senador. Por esta vía los diputados integrados en grupos con derecho a la correspondiente propuesta participan en la integración parcial de un órgano constitucional del Estado, ejerciendo facultades que se integran en el derecho fundamental que aquí se invoca.

Este derecho tiene dos vertientes: (i) La asignación de las propuestas presentadas por cada grupo debe atenerse, como la Constitución, el Estatuto de Autonomía, la Ley autonómica 6/2010 y el Reglamento parlamentario exigen, al criterio de proporcionalidad establecido. (ii) Es menester que no se impida, mediatice o sustituya por otros la facultad que solo el respectivo grupo ostenta para seleccionar o individualizar, como candidatos, a aquellos que se proponen al Pleno. El eventual menoscabo de las facultades parlamentarias que corresponden a los grupos en el procedimiento de designación de senadores autonómicos redundaría en infracción del derecho constitucional de sus miembros al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE). A estos efectos las mesas de las asambleas representativas cuentan con un margen de interpretación reconocido por este tribunal. La interpretación parlamentaria realizada, sin embargo, puede ser tachada de lesiva del derecho que se invoca (art. 23.2 CE) tanto si resulta arbitraria o manifiestamente irrazonable (STC 53/2021, FJ 3, entre otras), como si conduce al menoscabo del derecho de propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario.

No se discute en este proceso, cuando menos de manera directa, la primera vertiente del derecho, pues nadie ha puesto en duda que al grupo integrado por los demandantes le correspondía la propuesta de un candidato a senador, según la distribución hecha en su día por la mesa, oída la junta de portavoces, con arreglo al sistema de mayores restos («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», XII legislatura, núm. 18, de 16 de febrero de 2018, pág. 3). Tampoco se controvierte que, vacante el escaño del senador designado inicialmente a propuesta de Socialistes i Units per Avançar, solo este mismo grupo estaba legitimado para presentar al Pleno, cumplidas las demás condiciones legales y a través del presidente, el nombre de la persona propuesta para acceder a ese cargo (arts. 8.2 de la Ley 6/2010 y 174.4 RPC).

Lo que los demandantes aducen, en relación con la segunda vertiente expuesta, es que no podía permitirse el voto negativo a la propuesta efectuada, so pena de quebrar la proporcionalidad, y que esto solo podía garantizarse por medio de una votación en urna con inscripción del nombre del candidato en la que se tuvieran por nulas «las papeletas que contienen nombres no hechos públicos por el presidente o presidenta del Parlamento» (art. 5.2 de la Ley 6/2010).

B) Facultades de interpretación de las mesas de las asambleas representativas.

La mesa decidió aplicar el procedimiento de votación electrónica por «economía procesal» (en palabras del presidente durante la reunión de 15 de mayo), y en atención a los usos de la Cámara (invocados, el día siguiente, en la resolución de la mesa sobre la solicitud de reconsideración). Estas consideraciones, así como las distinciones entre «elección» y «designación» o «ratificación» por el Pleno que los letrados de la Cámara expusieron al respecto en las reuniones de la mesa, y que figuran también en el acta de este órgano y en la contestación a la demanda, condujeron a optar por el sistema de votación electrónica con facultad de votar negativamente a la propuesta del grupo parlamentario.

C) Estimación del recurso.

El Tribunal considera que en el caso examinado la pretensión de los recurrentes debe ser acogida.

La decisión inicial de la mesa de optar por el sistema de votación electrónico era aceptable, atendidos los precedentes existentes, pero, una vez solicitada la reconsideración por el grupo parlamentario afectado en un escrito en el que se manifestaba que las circunstancias políticas concurrentes ponían en serio riesgo de bloqueo la facultad del grupo parlamentario de lograr la designación por la asamblea del candidato propuesto, la mesa debió optar por un procedimiento de votación que, sin restringir la facultad de la asamblea de votar o no por el candidato propuesto, elegible por mayoría simple, impidiera que pudiera constituirse una mayoría de bloqueo amparada en la posibilidad de formular un voto negativo sin alternativa alguna.

En un sistema democrático, las minorías han de ser protegidas. El pluralismo político exige la consideración de todos los actores democráticos, no solamente de las mayorías, pues el sistema de alternancia del poder político, se produce cuando es posible mediante la posibilidad de deliberación en condiciones de igualdad, sin la imposición de unos grupos sobre otros. Esto implica una consideración de los actores políticos que satisfaga las exigencias de unas reglas del juego democráticas.

Es a la asamblea autonómica, ciertamente, a la que la Constitución (art. 69.5) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña [art. 61 a)] apoderan para esta designación, atribuida específicamente al Pleno por la Ley 6/2010 (art. 5.2) y el RPC (art. 174.1). Es cierto también que la resolución del Pleno sobre la designación de unos u otros candidatos no puede quedar predeterminada *de iure* por la iniciativa de los grupos interesados. La capacidad de propuesta del grupo parlamentario no comporta de manera directa el derecho a ser votado favorablemente por la Cámara, pues el principio de mayoría es «igualmente irrenunciable» (STC 109/2016, FJ 5). Sin embargo, la facultad del Pleno, fundada en que los senadores de origen autonómico incorporan una determinada representatividad (aunque no pueda hablarse, en rigor, de representación) de la respectiva asamblea [STC 123/2017, FJ 3 B) a)] debe combinarse con el respeto al derecho de los grupos parlamentarios a la designación proporcional de candidatos a senadores autonómicos. La democracia parlamentaria no permite entender que el necesario respeto al principio de proporcionalidad que se invoca excluya *a priori* la previa e informal «deliberación, transacción e integración de voluntades entre diputados y grupos» a fin de alcanzar, en su caso, «compromisos políticos» (en palabras de la STC 110/2019, FJ 3) con el objeto de concitar la conformidad mayoritaria con la propuesta de cada grupo, o cuando menos la aquiescencia pasiva de los demás, independientemente del método de votación seguido. Sin embargo, estas facultades de negociación y compromiso tienen su límite en la imposibilidad de bloquear la facultad de propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario aprovechando las especiales circunstancias de la elección en la cual debe cubrirse una vacante única sobrevenida.

a) Conforme al primer inciso del artículo 5.2 de la Ley 6/2010, la votación «se realiza por los sistemas establecidos por el Reglamento del Parlamento», entre los

cuales figura el «sistema electrónico, si lo acuerda expresamente la mesa» [apartado 1 c) del artículo 101 RPC]. Cabe acudir a este procedimiento de voto para «[l]as elecciones y las designaciones que corresponden al Parlamento [...], si el número de candidatos presentados es igual al número de candidatos a proveer» (apartado 3 del mismo artículo 101). Esta condición se cumplió en el caso, pues se trataba de la designación de un solo senador previa propuesta de un único candidato por el grupo parlamentario al que correspondía.

La mesa optó, pues, por uno de los procedimientos de votación previstos al efecto. Esta opción, ciertamente, concordaba con todos los precedentes de designación de senadores por la propia Cámara desde la entrada en vigor de la Ley 6/2010. La mesa fundamentó la desestimación de la reconsideración interesada en ambas circunstancias: la previsión reglamentaria de la votación electrónica y la atención a los propios precedentes, pero desconoció la necesidad de evitar el bloqueo de las facultades de propuesta de candidatos que proporcionalmente correspondían al grupo parlamentario afectado el cual, en su petición de reconsideración, puso de manifiesto las especiales circunstancias que determinaban en este caso la posibilidad que el sistema de votación electrónica ofrecía de que pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura.

El Tribunal no duda de que lo que el grupo integrado por los actores pretendió ante la mesa (la realización de votación por papeletas, con consignación del nombre del candidato) era la única opción respetuosa, dadas las circunstancias, con el derecho de representación política del grupo parlamentario afectado. Este sistema de votación está previsto tanto en la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado (arts. 5.2 y 8.2, este último por remisión y para la cobertura de vacantes sobrevenidas) como en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que prevé el voto en urna «cuando se trata de elegir a personas, salvo que sea aplicado lo dispuesto por el apartado 3» [art. 101.1 a)]. Esta opción, ciertamente, no era la única aceptada por el Reglamento de la Cámara, a diferencia de lo que prevén otros reglamentos parlamentarios que imponen la votación por papeletas siempre que corresponde a la Cámara la elección de personas. Sin embargo, habida cuenta de la situación de bloqueo a que su utilización avocaba dadas las especiales circunstancias del caso y atendido que estas circunstancias fueron mencionadas en la reconsideración solicitada de la mesa, debe llegarse a la conclusión de que esta debió decidir que la votación se realizara por medio del sistema de papeletas.

Sin olvidar que el respeto al debido procedimiento parlamentario forma parte en general de las garantías constitucionales para el pleno ejercicio del cargo representativo [STC 110/2019, FJ 2 B) b)], el Tribunal concluye que el rechazo de aquella solicitud entrañó una vulneración del derecho de participación política del grupo parlamentario afectado. En la sentencia que se acaba de citar el Tribunal declara que el derecho al procedimiento debido no debe confundirse con un inexistente derecho al procedimiento preferido. La mesa optó por un método de votación que estaba expresamente a su alcance [art. 101.3 RPC, en relación con el apartado 1 c) del mismo artículo] y lo hizo invocando los precedentes de votaciones con el mismo objeto. Sin embargo, omitió que el sistema de votación instrumentado, dadas las especiales circunstancias del caso, hacía presumible de manera inmediata un bloqueo de la candidatura presentada que, por tener carácter *ad personam*, podía perpetuarse en el tiempo, mientras que el propio Reglamento facultaba a la mesa para optar por el sistema de votación por papeletas que, al no permitir el voto negativo a la candidatura, impedía el bloqueo del nombramiento del candidato propuesto que hiciera inútil la mayoría simple de votos que este pudiera obtener de la asamblea para su ratificación, expresión utilizada por la ley autonómica. El procedimiento de votación elegido potencialmente puede incidir en el resultado. Es la consecuencia que se produce en el presente caso en el que el procedimiento elegido condicionó el resultado que hubiera podido ser otro de haberse optado por el

procedimiento de votación por papeletas que es, por lo demás, el ordinario cuando se trata de la elección de personas.

b) En definitiva, se vulneró el principio de proporcionalidad en la asignación de propuestas para la designación de senadores por el recurso a un procedimiento de votación que permitía el veto a la ratificación del candidato presentado, haciendo imposible el respeto a la «adecuada representación proporcional» que impone el artículo 69.5 CE y que reitera el artículo 165.4 de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general, la cual se concreta en la atribución a «cada grupo parlamentario» [arts. 61 a) EAC, 3.2 y concordantes de la Ley 6/2010 y 174.2 RPC] de derechos de presentación o propuesta en proporción a su fuerza representativa. Este principio queda transgredido no solo si al grupo se le asigna un menor número de candidatos a proponer de los que le corresponden, sino también si la Presidencia del Parlamento no convoca o pone obstáculos al Pleno para la «ratificación» o no de los candidatos seleccionados y propuestos por el grupo interesado (art. 174.3 RPC). Lo propio ocurre, en último término, si se produce una situación de bloqueo, como sucede si la mayoría rechaza la propuesta de un determinado grupo para asignar un escaño en el Senado, aprovechando las circunstancias concurrentes. Esta situación, que contraría el principio de proporcionalidad y lesiona el derecho fundamental, se concibe en términos hipotéticos por la representación del Parlamento y por el Ministerio Fiscal; pero el Tribunal considera que cuando las circunstancias de la elección conducen a esa situación de bloqueo, esta situación es suficiente para que surja el deber por parte de la mesa de evitar la vulneración del derecho de representación política del grupo parlamentario afectado de la forma adecuada, que en este caso debía concretarse en el recurso al procedimiento de votación que reclamaban los recurrentes. El presidente, ciertamente, sometió al Pleno, sin demora alguna, la propuesta inicial del Grupo Socialistes i Units per Avançar pero lo hizo acordando un sistema de votación que permitía a la mayoría de la asamblea ejercitar un veto *ad personam* incompatible con el derecho de representación política del grupo proponente, por hacer imposible la elección del candidato por mayoría simple.

En suma, el recurso debe ser estimado, si bien el fallo pronunciado debe tener únicamente efectos declarativos del derecho fundamental de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en cuanto este derecho garantiza el mantenimiento en dichos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas.

Asimismo, el restablecimiento del derecho se produce por el mero hecho de reconocer que no procedía, en el caso de autos, la adopción del método de votación recogido en el artículo 101.1 c) RPC, por no garantizar, en el contexto descrito en los antecedentes de hecho, el derecho recogido en el artículo 23 CE.

Por lo que hace a la petición de la demanda, relativa a que el Tribunal estime el amparo, retrotrayendo el procedimiento de designación al momento anterior a la votación en el Pleno de 16 de mayo de 2019 y acordando la repetición de la votación siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 101.1 a) RPC, no pudo ser estimada, puesto que la legislatura en que se adoptaron los actos declarados nulos ha concluido, y ello hace imposible repetir la votación, en las condiciones y con la composición de la Cámara existente el 16 de mayo de 2019.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar el recurso de amparo promovido por don Miquel Iceta i Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Ramon Espadaler i Parecerisas, don Pol Gibert

Hocas, doña Rosa María Ibarra Ollé, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romaro Llano, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades i Santacreu, diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 16 de mayo de 2019, por el que se ratificó su propio acuerdo del inmediato día anterior mediante el que se determinó el sistema de votación por el que se habría de resolver, en el Pleno del Parlamento a tal efecto convocado para el 16 de mayo de 2019, el procedimiento de designación de un senador o senadora que representara a la Generalitat de Cataluña en el Senado.

2.º Declarar que los acuerdos impugnados vulneraron el derecho a la representación política de los recurrentes (art. 23 CE).

3.º Declarar no haber lugar a las demás pretensiones formuladas por los recurrentes por carecer de objeto en el momento de dictarse esta sentencia.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de abril de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, respecto de la sentencia de Pleno dictada en el recurso de amparo núm. 3085-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto particular respecto de la sentencia dictada porque, si bien comparto el fallo estimatorio de la misma y los pronunciamientos efectuados por el Tribunal en relación con la declarada vulneración del derecho de representación política de los recurrentes (art. 23 CE), todos ellos diputados del Parlamento de Cataluña, integrados en el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar (en adelante, Grupo Parlamentario del PSC) y la anulación de los acuerdos de la mesa de aquella Cámara de los días 15 y 16 de mayo de 2019, que decidieron el sistema de votación por el que se habría de resolver, en el Pleno del Parlamento, el procedimiento de designación como senador del candidato don Miquel Iceta i Llorens, propuesto por el Grupo Parlamentario del PSC, sin embargo discrepo de la argumentación que ha servido de fundamento al citado fallo estimatorio.

A) Planteamiento.

Partiendo de mi absoluta conformidad con lo argumentado en los fundamentos jurídicos 1 a 4 [de este último, apartados A) y B)] de la sentencia, mi discrepancia se localiza en lo argumentado en el apartado C) de ese último. Bajo la rúbrica «[e]stimación del recurso» dicho apartado ofrece los razonamientos que sirven de base a la apreciada vulneración del derecho de representación política de los recurrentes (art. 23.2 CE).

De modo resumido, la sentencia, después de delimitar, a mi juicio correctamente, el objeto del recurso, considera que «era aceptable» la decisión de la mesa de optar por el procedimiento de votación electrónica, uno de los tres posibles sistemas de «votación secreta» previstos en el art. 101.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante, RPC), para llevar a efecto la designación del senador autonómico que sustituyera a don José Montilla Aguilera en la representación del Grupo Parlamentario del PSC en la Cámara catalana. A partir de ese momento, la sentencia sostiene la tesis de que, cuando, en el presente caso, el grupo parlamentario de referencia alegó en su

escrito de reconsideración «que las circunstancias políticas concurrentes ponían en serio riesgo de bloqueo la facultad» de dicho grupo «de lograr la designación por la asamblea del candidato propuesto, la mesa debió optar por un procedimiento de votación que, sin restringir la facultad de la Asamblea de votar o no por el candidato propuesto, elegible por mayoría simple, impidiera que pudiera constituirse una mayoría de bloqueo amparada en la posibilidad de formular un voto negativo sin alternativa alguna».

Es decir, que, conforme al principio de autonomía parlamentaria, sostiene la sentencia que «la resolución del Pleno sobre la designación de unos u otros candidatos no puede quedar predeterminada *de iure* por la iniciativa de los grupos interesados», de tal manera que la «capacidad de propuesta del grupo parlamentario no comporta de manera directa el derecho a ser votado favorablemente por la Cámara». Añade que esta facultad del Pleno «debe combinarse con el respeto al derecho de los grupos parlamentarios a la designación proporcional de candidatos a senadores autonómicos». A tal fin, los acuerdos de designación conjunta de senadores autonómicos por parte de los grupos parlamentarios deberán «concitar la conformidad mayoritaria con la propuesta de cada grupo, o cuando menos la aquiescencia pasiva de los demás, independientemente del método de votación seguido», respetando, eso sí, el susodicho principio de proporcionalidad exigido por el art. 69.5 CE.

En definitiva, a mi entender, la argumentación de la sentencia trata de conciliar el principio de autonomía parlamentaria de la Cámara catalana, con el derecho del grupo parlamentario correspondiente a proponer un candidato para senador autonómico, conforme al cupo que proporcionalmente a su grado de representatividad le corresponda, y que dicha propuesta no sea bloqueada por una mayoría contraria a aquella designación.

Es decir, contempla un escenario parlamentario en que el Pleno, a través del procedimiento de designación elegido previamente por la mesa, puede libremente votar al candidato a senador propuesto por el grupo parlamentario correspondiente, pero sin que el resultado obtenido por aquella votación pueda llegar a bloquear aquella propuesta y el candidato no salga finalmente designado. Completa su argumentación la sentencia afirmando que, si por las «especiales circunstancias» concurrentes, el sistema de votación electrónica seleccionado llegara a ofrecer la posibilidad de «que pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura», la mesa debería escoger otro procedimiento que impidiera ese «bloqueo» y, de no hacerlo así, tras la puesta en su conocimiento por la solicitud de reconsideración, habría vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes.

A mi parecer, con esta argumentación se llega a una conclusión que no se corresponde con el amplio margen que la sentencia dice reconocer al principio de autonomía parlamentaria. En efecto, si, ni la mesa, al acordar un procedimiento de designación, ni tampoco el Pleno, a la hora de designar el senador, pueden llegar a un resultado final que bloquee la propuesta del grupo parlamentario correspondiente, habremos de reconocer que ambos órganos parlamentarios no gozan de libertad para la selección de un senador autonómico, en la medida en que el Pleno no puede rechazar aquella propuesta por un eventual voto en contra de la mayoría de la Cámara. Quedaría, pues, *de facto* limitada su autonomía parlamentaria aunque, inicialmente, se haya partido de su reconocimiento, al menos con la amplitud que se afirma.

B) Razonamiento discrepante.

A mi parecer y en esto radica mi discrepancia con la argumentación mayoritaria de la sentencia, no es ese el razonamiento que debiera haberse seguido para llegar a la misma solución estimatoria del recurso que, ya anticipé, comparto.

Creo que debería haberse tomado como punto de partida para el enjuiciamiento y resolución de este recurso el de la vigencia del principio democrático, característico de un sistema de democracia parlamentaria representativa como el que ha establecido la Constitución de 1978 (art. 1.1 CE).

El principio democrático se concreta en la idea de la soberanía popular, que, como explícitamente establece el art. 1.2 CE, «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», siendo las Cortes Generales las que «representan al pueblo español» (art. 66.1 CE).

Por consiguiente, los diputados y senadores, integrados en las Cortes Generales, formadas, respectivamente, por el Congreso de los Diputados y el Senado, son los que ejercen un mandato representativo del pueblo español y, en consecuencia, son depositarios, de la soberanía nacional. Del mismo modo, los parlamentarios autonómicos representan, por extensión de aquel principio, a los ciudadanos de su respectiva comunidad autónoma. Así lo dispone, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña el art. 55.1 de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EAC).

De estas elementales nociones sobre los citados principios y mandatos constitucionales es de lo que ha de partirse para la correcta comprensión del objeto de este recurso de amparo.

En este sentido, el art. 69.5 CE, que es la norma constitucional de referencia en este asunto, utiliza el término «designación» para referirse a la selección de los senadores autonómicos y remite al estatuto de autonomía correspondiente el sistema para llevarla efecto, depositando en las asambleas legislativas la realización efectiva de aquella designación, si bien con el requisito de que sea respetada «la adecuada representación proporcional».

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 61 a) EAC es el que atribuye al Parlamento la función de designar a los senadores que representan a la Generalitat en el Senado, estableciendo dos prescripciones: que lo sea en una «convocatoria específica» y que la selección lo sea «de forma proporcional al número de diputados de cada grupo parlamentario». Los arts. 174 RPC y la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2010, de 26 de marzo, completan el marco normativo que regula la designación de los senadores de la Generalitat.

Cifándonos ya al supuesto de hecho del que trae causa este recurso de amparo, esto es, al de la sustitución de uno de los senadores, que había renunciado previamente, por un candidato que cubriera la vacante dejada, el art. 174.4 RPC, dispone, de una parte, que la iniciativa de propuesta de un nuevo candidato para cubrir aquella vacante corresponde al «mismo grupo parlamentario que había propuesto a su antecesor»; y, de otro lado, el art. 5.2 de la Ley 6/2010, antedicha, determina que la votación se realice por cualquiera de los tres sistemas de votación secreta que prevé el art. 101.1 RPC.

Hasta aquí nada que objetar a la fundamentación de la sentencia, que invoca la aplicación de este marco normativo para razonar sobre la vulneración del art. 23 CE invocado por los recurrentes.

Mi discrepancia comienza con la afirmación de que, a mi juicio y con referencia a esta concreta cuestión, el respeto al principio representativo pasa el reconocimiento de su prevalencia sobre el otro gran principio presente en este caso, como es el principio de la autonomía parlamentaria. Como hemos tenido ocasión de declarar recientemente, el principio de autonomía parlamentaria, reconocido en el art. 72.1 CE, «se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas» (STC 38/2022, de 11 de marzo, FJ 3).

Pues bien, a mi entender, cuando se trata de la designación de senadores autonómicos, el principio de autonomía parlamentaria debe quedar supeditado al de representatividad que ostentan los grupos parlamentarios de las asambleas autonómicas.

Los grupos parlamentarios, en un diseño constitucional de democracia parlamentaria como es el español, ostentan un papel principal en el seno de las Cámaras, tanto de las estatales como de las autonómicas, en la medida en que agrupan en su seno a los

parlamentarios y las parlamentarias que, habiendo concurrido al proceso electoral correspondiente, hayan obtenido escaño en sus respectivas asambleas legislativas, ostentando, en consecuencia un mandato representativo de la voluntad popular de los electores que les hayan votado.

El grupo parlamentario es depositario, por tanto, del mandato representativo conjunto de todo el cuerpo electoral que les haya votado y, en consecuencia, dispone de la prerrogativa, en nuestro caso, atribuida por el art. 61 a) EAC, en relación con el art. 174 RPC, de proponer al candidato o candidatos que, en proporción a su representatividad, le corresponda. En el presente caso, como el objeto de aquella iniciativa parlamentaria era la de sustituir a un senador que había renunciado a su escaño, se trataba de proponer un sustituto para proveer aquella vacante (apartado 4). El candidato propuesto por el grupo parlamentario respondía, entonces, a una doble representatividad democrática: de una parte, a la de responder a la voluntad política de que fuera él y no otro el que mejor representara en el Senado la defensa de las iniciativas e intereses políticos de aquel grupo proponente; pero, de otro lado, ostentaba también una última representación indirecta, como es la del conjunto de electores que habían votado a favor de una candidatura determinada, salida del proceso electoral y de los diputados del Parlamento de Cataluña elegidos popularmente e integrados en el grupo parlamentario correspondiente.

A mi juicio, la asamblea autonómica correspondiente ve limitada su autonomía parlamentaria en esta materia concreta de la designación de senadores autonómicos, porque debe prevalecer aquella doble manifestación del principio democrático, que se refleja en el doble grado de representatividad expuesto. No es una cuestión baladí que sea una persona y no otra la designada como candidato, aunque ambas sean miembros o independientes que defiendan los postulados de la misma formación política. En nuestro caso, para sustituir a un senador que renunció previamente a dicho cargo, el grupo parlamentario que debía proponer el candidato de sustitución, tenía interés en una persona concreta y determinada, por una cuestión de legítima oportunidad política. En efecto, dentro de una formación política no todos sus afiliados presentan una configuración política idéntica, ni asumen la misma forma de defender los postulados de la misma formación política, sino que, asumiendo aquel ideario político común, pueden ofrecer diferentes sensibilidades políticas que el grupo parlamentario correspondiente tiene el derecho de sopesar y valorar a la hora de proponer un candidato para el Senado.

Pues bien, a mi parecer, el principio de autonomía parlamentaria debe quedar supeditado en su amplitud y efectividad a la prevalencia del principio democrático, de tal manera que la decisión de la Cámara autonómica correspondiente no puede rechazar libérrimamente y por un criterio de oportunidad política al candidato a senador autonómico que proponga el grupo parlamentario correspondiente. Su ámbito de actuación, en lo que corresponde a la selección de los candidatos, no puede, a mi entender, ir más allá de la «ratificación» a la que se refiere el art. 174.3 RPC, esto es a la constatación de que, conforme a criterios reglados, el candidato propuesto cumpla los presupuestos y requisitos normativos correspondientes para poder ser senador (no incurra en causas de incompatibilidad, inelegibilidad, etc...), pudiendo no ratificar aquella propuesta con fundamento en el incumplimiento de aquellos presupuestos o requisitos. Pero, en ningún caso, debe llegar a rechazar la propuesta por una razón de oportunidad política.

Según mi parecer, la mesa del Parlamento de Cataluña tendría que haber sido consciente de esta limitación a la hora de establecer el sistema de designación a aplicar por el Pleno de la Cámara, pues lo determinante en este caso no es, en sí mismo, el procedimiento o sistema de votación que escoja para llevar a efecto la designación, sino el resultado de la misma y de que el candidato no salga finalmente designado como senador por razones de oportunidad o de voluntad política de la mayoría de la Cámara.

Solo de esta manera es posible el respeto a la minoría de una Cámara autonómica que pretenda que el derecho del grupo parlamentario a proponer y alcanzar la designación del candidato a senador autonómico que le corresponda por su grado de

representatividad se haga efectivo. Además, el senador autonómico, designado a partir de la propuesta formulada por el grupo parlamentario al que le haya sido atribuida esta facultad, responde a la doble legitimidad democrática de ostentar la representación de la voluntad del grupo parlamentario que lo propuso y de la indirecta voluntad del cuerpo electoral que votó a los diputados autonómicos integrados en el grupo parlamentario que hizo la propuesta. Finalmente, la aplicación de este criterio responde a la auténtica configuración constitucional del Senado como Cámara de representación territorial del Estado (art. 69.1 CE), porque hace valer la verdadera voluntad política de los diferentes territorios del mismo.

De no asumirse este planteamiento, podrían darse resultados que contravienen frontalmente la preeminencia del principio democrático, tal y como se pusieron de manifiesto en el supuesto de autos. Candidato propuesto que, finalmente, no fue designado como senador y, además, escaño en el Senado vacante por falta de designación por el Parlamento de Cataluña que no la llegó a cubrir, alterando, consiguientemente también, el régimen de distribución de formaciones políticas con representación parlamentaria en el Senado. Si llegamos a unas últimas consecuencias, cabría la posibilidad real de que una o varias asambleas autonómicas pudieran vetar o, en términos de la sentencia «bloquear», la designación como senadores de los candidatos propuestos, lo que, a su vez, podría derivarse en una posterior alteración del régimen de las mayorías y minorías en la Cámara Alta española.

Por tanto, en el caso del presente procedimiento de amparo, el recurso debería haber sido estimado y el amparo otorgado a los recurrentes (el Grupo Parlamentario del PSC en el Parlamento de Cataluña y el diputado del mismo, el señor Iceta, en cuanto candidato de dicho grupo), no ya por los razonamientos expuestos en el FJ 4 C) de la sentencia, sino por los argumentos que ahora acabo de desarrollar.

Por todo ello, emito este voto concurrente.

Madrid, a siete de abril de dos mil veintidós.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 3085-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la decisión, formulo este voto. Mi discrepancia se refiere al modo en que el canon de control invocado en la sentencia – que se corresponde con la doctrina tradicional del Tribunal respecto del contenido constitucionalmente protegido del *ius in officium* de los parlamentarios– se transforma en el momento de su aplicación al caso. Transformación que viene a modificar la doctrina sin hacer patente tal alteración y sin que existan razones suficientes para justificarla.

A) La doctrina constitucional sobre el *ius in officium* y la autonomía parlamentaria.

Como se recuerda en nuestra sentencia, es doctrina constitucional asentada que el derecho a acceder a los cargos públicos de naturaleza representativa (art. 23.2 CE) implica el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley y con los reglamentos parlamentarios, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. El art. 23.2 CE no consagra un derecho fundamental al respeto de todas y cada una de las prescripciones que conforman la legalidad parlamentaria, ya que únicamente ostentan relevancia constitucional desde esta perspectiva las contravenciones de las normas internas de las asambleas que, afectando a los derechos y facultades de los representantes parlamentarios (o de los grupos en que se integran), pertenecen al núcleo de su función representativa. La afectación se produce cuando los órganos de gobierno de las cámaras impiden o coartan la práctica de tales derechos o facultades, o cuando adoptan decisiones que contrarían la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

Esta doctrina se encuentra en estrecha relación con la necesidad de respetar la autonomía parlamentaria (art. 72 CE), que exige otorgar a los órganos rectores de las cámaras un amplio margen de apreciación en la interpretación de la legalidad parlamentaria al hilo del ejercicio de su función técnico-jurídica. Esta potestad de interpretación y aplicación no puede ser desconocida por el Tribunal Constitucional, pues, como se ha señalado de manera repetida, «[e]l respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción» (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6). Este tribunal, al analizar las discrepancias que puedan producirse sobre la aplicación de la legalidad parlamentaria, debe tomar en cuenta la especial relevancia de la autonomía parlamentaria y, como consecuencia de ello, la facultad que la Constitución reserva a las cámaras de identificar, interpretar y aplicar las normas que rigen su organización y funcionamiento, pues la ordenación reglamentaria goza de amplia libertad de configuración, siempre que se cohoneste y sea respetuosa con el derecho de los parlamentarios a desempeñar su cargo representativo [STC 139/2017, de 29 de noviembre, FFJJ 3 a), 4 b) y 5].

De la conjunción de los arts. 23.2 y 72 CE resulta, por lo tanto, un alcance limitado del control constitucional sobre las decisiones de los órganos rectores de las cámaras, de modo que solo pueden ser tachadas de lesivas del *ius in officium* si resultan arbitrarias o manifiestamente irrazonables y conducen al menoscabo de los derechos que integran el núcleo de la función representativa [STC 159/2019, FJ 5 c)].

Considero que ninguna de estas dos circunstancias concurría en el supuesto abordado por la sentencia de la que discrepo, lo que –salvo modificación explícita y fundamentada de nuestros parámetros de enjuiciamiento– debería haber conducido a la denegación del amparo.

B) El estándar de control: de la prohibición de arbitrariedad al deber de adoptar la decisión más favorable al ejercicio del derecho invocado.

En virtud del respeto a la autonomía parlamentaria, la fiscalización por parte de este tribunal de la actuación de los órganos de las cámaras ha de limitarse a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, dejándoles, por lo demás, un amplio margen de apreciación. El control de constitucionalidad que nos corresponde es meramente negativo, sin que podamos reemplazar la voluntad de los órganos rectores de las asambleas en el ejercicio de sus funciones (SSTC 242/2006, de 24 de julio, FJ 2).

La prohibición de arbitrariedad o manifiesta irrazonabilidad, que nuestra sentencia invoca como parámetro de enjuiciamiento, se transforma en el momento de su aplicación al caso en un estándar de control considerablemente más intenso, a saber, en la exigencia de que la mesa de la Cámara realice la interpretación de la legalidad parlamentaria que resulte más favorable a la faceta o derecho del *ius in officium* concretamente invocado por los parlamentarios. El apartamiento de nuestro canon tradicional de control se hace manifiesto en la sentencia porque en ningún momento concluye que las decisiones recurridas carecieron de justificación, por el contrario, reconoce que el sistema de votación elegido por la mesa contaba con cobertura reglamentaria y era coherente con todos los precedentes de designación de senadores autonómicos por el Parlament desde la entrada en vigor de la Ley 6/2010.

Considero que nuestra sentencia acierta al optar implícitamente por el entendimiento de que ni la autonomía parlamentaria ni la doctrina del Tribunal impiden asociar al *ius in officium* de los parlamentarios un correlativo deber de los órganos rectores de las cámaras de interpretar la legalidad parlamentaria en el sentido más favorable al ejercicio de la función representativa cuando concurren determinados presupuestos. Ahora bien, para ello es indispensable fijar de manera clara y *ex ante* las circunstancias que activan ese deber interpretativo y que, con ello, limitan la autonomía parlamentaria e, incluso, los derechos y facultades de los otros miembros de la Cámara a votar libremente.

Nuestra sentencia omite este paso y se limita a indicar que, en el caso enjuiciado, la mesa «desconoció la necesidad de evitar el bloqueo de las facultades de propuesta de

candidatos que proporcionalmente correspondían al grupo parlamentario afectado», necesidad que derivaría de «las especiales circunstancias que determinaban en este caso la posibilidad [...] de que pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura», tal y como constaba en el escrito de reconsideración formulado por el grupo parlamentario afectado. La alusión a las «circunstancias políticas concurrentes» y a las «circunstancias de la elección» que «hacía[n] presumible de manera inmediata un bloqueo de la candidatura presentada» se reitera sin que se explicita su contenido ni, por lo tanto, quede patente qué circunstancias han de concurrir para que, en casos futuros, se active este deber. Parece que bastarían meras consideraciones preventivas o especulativas del grupo proponente acerca del hipotético resultado de la votación, lo cual resulta difícilmente compatible no solo con la autonomía parlamentaria y el *ius in officium* del resto de miembros de la Cámara, sino con las más elementales exigencias de seguridad jurídica.

C) El derecho protegido: del derecho proporcional de propuesta al derecho a la designación del candidato propuesto.

El segundo de los extremos que le corresponde examinar a este tribunal, al hilo de las alegaciones de vulneración del *ius in officium*, es si las actuaciones recurridas menoscabaron los derechos que integran el núcleo de la función representativa protegida por el art. 23 CE. Aunque se trata de una cuestión estrechamente ligada al problema mencionado del estándar de conducta exigible a los órganos rectores de las Cámaras, es en este plano donde se aprecian con especial claridad las particularidades del supuesto de hecho al que se refiere nuestra sentencia.

En efecto, la resolución del recurso de amparo exigía abordar una faceta del *ius in officium* poco explorada en la doctrina constitucional. Se trataba de delimitar si, y en su caso en qué medida y con qué contenido, forma parte del núcleo de las funciones representativas de los grupos parlamentarios su derecho proporcional de propuesta de candidatos a la Cámara para su designación como senadores autonómicos. A tal efecto era necesario tener en cuenta, como se hace en la sentencia, el tenor del art. 69 CE y del resto de normas estatales y autonómicas aplicables al caso (art. 165 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general; arts. 1, 12, 18, 19, 28 y 32 del Reglamento del Senado; arts. 61, 179 y disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Cataluña; arts. 17, 152 y 153 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; y art. 5 de la Ley catalana 6/2010, de 26 de marzo). De estos preceptos resulta una distribución de funciones entre los grupos parlamentarios y el Pleno de la Cámara. A los primeros les corresponde, cuando la proporcionalidad que debe respetarse así lo exija, un derecho de presentación o propuesta de candidato o candidatos para el cargo de senador; mientras que corresponde al Pleno la decisión relativa a la designación o no de los candidatos. Cabe entender que esas funciones forman parte del *ius in officium* del grupo parlamentario afectado y de los miembros del Pleno, respectivamente.

En esta línea, nuestra sentencia reconoce que la resolución del Pleno sobre la designación de unos u otros candidatos no puede quedar predeterminada *de iure* por la iniciativa de los grupos interesados, ya que la capacidad de propuesta del grupo parlamentario no comporta de manera directa el derecho a ser votado favorablemente por la Cámara. En otras palabras, el derecho proporcional de propuesta no abarca el derecho a que la Cámara efectivamente designe al concreto candidato propuesto, pues ello supondría privar al Pleno de las facultades decisorias que el ordenamiento le reserva. Ahora bien, como ha de garantizarse la efectividad del derecho de propuesta proporcional de los grupos, nuestra sentencia señala –estimo que con acierto– que ese derecho incluye el derecho 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 proponen al Pleno. Por lo tanto, la facultad decisoria atribuida a la Cámara tiene su límite en la imposibilidad de bloquear la facultad de propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario.

De aquí deriva nuestra sentencia que el *ius in officium* del grupo proponente incluye el derecho a que el candidato propuesto no sea bloqueado por el Pleno debido a la ausencia de cautelas por parte de la mesa a la hora de elegir el sistema de votación a aplicar. El problema que surge en este punto, y en el que radica el segundo de los motivos de mi desacuerdo, es el modo en que se determina la existencia de una situación de bloqueo y el proceso lógico que se sigue para afirmar que esa situación conlleva la quiebra del derecho proporcional de propuesta.

La sentencia entiende verificada la situación de bloqueo y, con ello, la lesión del derecho, por el hecho de que el Pleno se niegue a ratificar al primer candidato presentado por el grupo parlamentario, a pesar de que posteriormente se proceda – como sucedió en el supuesto enjuiciado– a la designación como senador autonómico de otro candidato propuesto por el mismo grupo. Y concluye que, cuando tal resultado negativo sea previsible, la mesa debe optar por un sistema de votación que no permita el voto en contra del candidato. Discrepo de esta interpretación porque entiendo que supone ampliar el contenido del derecho proporcional de propuesta para incluir el derecho a la designación efectiva del candidato siempre que concurren «especiales circunstancias» que «hagan previsibles» posibles bloqueos, en detrimento de las facultades decisorias del Pleno –también relevantes, como ya se ha dicho, desde la perspectiva del art. 23.2 CE– y a través de la imposición sobre la mesa de un deber interpretativo cualificado cuya fuente no se identifica con una mínima exactitud, lo que impacta directamente sobre la autonomía parlamentaria. Entiendo que la mera negativa del Pleno a ratificar a un candidato no afecta *per se* al derecho de propuesta, porque puede volver a ejercerse, ni implica que exista una voluntad deliberada y persistente de obstaculizar o impedir su efectivo ejercicio.

Por lo demás, la justificación que se ofrece para la modificación del contenido del *ius in officium* de proponentes y demás miembros de la Cámara es la necesidad de proteger a las minorías parlamentarias frente a posibles excesos de las mayorías. Dejando de un lado el hecho de que esta alusión produce cierta extrañeza en el contexto planteado – pues el derecho de propuesta es proporcional y, por ello, no corresponde a grupos parlamentarios auténticamente minoritarios–, el modo genérico y poco acotado con que se aduce esta justificación resulta poco convincente desde la perspectiva de la función de control que a este tribunal le corresponde desempeñar en materia parlamentaria.

D) Conclusión.

A mi juicio, la lesión del derecho proporcional de propuesta solo podría entenderse materializada si realmente quedase acreditada, de manera inequívoca y objetiva, la voluntad de la Cámara de obstaculizar o impedir el ejercicio del derecho, lo cual solo podría inferirse de un rechazo reiterado de la candidatura o de una dilación injustificable y excesiva en la designación. Serían estas mismas circunstancias, y no meras invocaciones genéricas y especulativas aducidas por el grupo proponente, las que habrían de activar el especial deber de cautela de la mesa que nuestra sentencia formula, pero no acota suficientemente.

Considero que la sentencia debería haber aclarado con precisión estos dos extremos –el contenido del derecho protegido y las circunstancias en que se intensifica el estándar de fiscalización constitucional de la mesa–, para definir nuestro canon de control para casos futuros. En el supuesto aquí planteado, la aplicación de esta doctrina hubiera debido conducir a la denegación del amparo por ausencia de circunstancias, ni explicitadas ni suficientes, que pudieran activar el deber de cautela de la mesa y por inexistencia de lesión del derecho de propuesta proporcional de los diputados recurrentes.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a siete de abril de dos mil veintidós.–Ramón Sáez Valcárcel.–Firmado y rubricado.