

LA FALLIDA *JUSTICIA POÉTICA* DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL AMPARO PARLAMENTARIO SOBRE LA DESIGNACIÓN DE SENADORES AUTONÓMICOS: COMENTARIO A LA SENTENCIA 56/2022

THE FAILED *POETIC JUSTICE* OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE PARLIAMENTARY PROTECTION ON THE APPOINTMENT OF REGIONAL SENATORS: COMMENT ON THE JUDGMENT 56/2022

Carlos Ortega Santiago

Cortes de Castilla y León

Cómo citar / Nola aipatu: Ortega Santiago, C. (2022). La fallida *justicia poética* del Tribunal Constitucional en el amparo parlamentario sobre la designación de senadores autonómicos: comentario a la Sentencia 56/2022. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3: 238-259
<https://doi.org/10.47984/legal.2022.011>



RESUMEN

La Sentencia 56/2022 del Tribunal Constitucional resuelve un recurso de amparo con criterios que ponen en cuestión la atribución de los Parlamentos autonómicos para designar senadores, en favor de la facultad de los grupos parlamentarios para proponer los candidatos a esa designación. La decisión supone un paso más en la deconstrucción de la representación política tradicional y en la definición de una nueva articulada de manera casi exclusiva en los partidos políticos y los grupos parlamentarios.

PALABRAS CLAVE

Senadores autonómicos, representación política, representación proporcional.

LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 56/2022 Epaiak babes-errekurtso bat ebazten du, autonomia-erkidegoetako parlamentuek senatariak izendatzeko duten eskumena zalantzan jartzen duten irizpideekin, talde parlamentarioek izendapen horretarako hautagaiak proposa-

tzeko duten ahalmenaren alde. Erabaki horrekin beste urrats bat ematen da ordezkari-tza politiko tradizionala deseraiki eta ia modu eskusiboan alderdi politikoetan eta talde parlamentarioetan artikulatutako ordezkari-tza berri bat definitzen.

GAKO-HITZAK

Senatari autonomikoak, ordezkari-tza politikoak, ordezkari-tza proportzionala.

ABSTRACT

Judgment of the Constitutional Court, 56/2022, resolves an appeal for constitutional rights protection

with criteria that call into question the power of the autonomous parliaments to appoint senators, in favour of the power of the parliamentary groups to propose candidates for this appointment. The decision represents a further step in the deconstruction of traditional political representation and the definition of a new one articulated almost exclusively by political parties and parliamentary groups.

KEYWORDS

Regional senators, political representation, proportional representation.

SUMARIO

- I. LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN EL AMPARO PARLAMENTARIO.
 - II. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL ASUNTO RESUELTO EN LA SENTENCIA 56/2022 Y SU ABORDAJE DESDE LA *JUSTICIA POÉTICA*.
 - III. LA VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL POR ADOPTAR UN SISTEMA DE VOTACIÓN ACORDE CON EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO, LA LEY Y LOS PRECEDENTES.
 - IV. LA PONDERACIÓN ENTRE EL CRITERIO DE LA DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES POR (EL PLENO DE) LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL CRITERIO DE LA ADECUADA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.
 - V. LA DESIGNACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: ¿EXIGE EL VOTO CONCURRENTES DE LA MAYORÍA?
 - VI. CONCLUSIONES.
- BIBLIOGRAFÍA.*

I. LOS NUEVOS DERROTADOS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN EL AMPARO PARLAMENTARIO

En la última década, el Tribunal Constitucional ha debido enfrentarse a cuestiones novedosas en el ámbito de los conflictos jurídicos que se suscitan en los Parlamentos de nuestro país, afrontando en ocasiones cuestiones viejas con ropajes nuevos, y en otras resolviendo asuntos de nueva planta que no habían llegado anteriormente ante su jurisdicción¹. En uno y otro caso, la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional que resuelve controversias parlamentarias, y en mayor medida cuando estas se asocian al derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución, ha venido a quebrar, en ocasiones y en cierta medida², una doctrina constitucional y unas prácticas parlamentarias consolidadas durante décadas que habían permitido, a los operadores jurídicos que han de aplicar los ordenamientos que rigen la actividad de las Asambleas legislativas de nuestro país, actuar con cierta unidad de criterio y bajo un denominador común seguro en las variadas dimensiones en que se han manifestado los conflictos parlamentarios asociados a estas.

Ciertamente, no puede obviarse que los reglamentos parlamentarios y otras fuentes aplicables en nuestros Parlamentos se han venido distanciando, cada vez más, del tronco compartido del Reglamento del Congreso de los Diputados y de las normas constitucionales sobre las Cortes Generales, a través de innovaciones normativas que distorsionan, de alguna manera, ese derecho parlamentario común; como ocurre, por mencionar algunos ejemplos de reciente actualidad citados ya a pie de página, con la delegación del voto en la adopción de decisiones por el Pleno de la Cámara, con la regulación de la figura del parlamentario no adscrito, o con la vinculación de la elección de la Mesa del Parlamento con la representación proporcional.

Pero no es menos cierto, también, que ya desde los orígenes del Estado autonómico estaban presentes algunas disparidades relevantes entre los ordenamientos de las comunidades autónomas a la hora de disciplinar la actividad y los procedimientos de sus Asambleas legislativas. Y sin embargo, en ese contexto, el Tribunal Constitucional lograba reconducir a la unidad esa diversidad, a partir de una jurisprudencia deferente, o no en exceso invasiva, hacia la potestad de interpretación de los reglamentos que

-
- 1 Por citar algunos de esos asuntos, aquellos que han llevado a matizar la jurisprudencia sobre los efectos jurídicos y el alcance del enjuiciamiento de las resoluciones y mociones aprobadas por las Cámaras legislativas (de inicio, sentencias 42/2014 y 259/2015); aquellos referidos a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno y los conflictos entre ambos (sentencias 34/2018 y 124/2018); los que han tenido por objeto la elección de la Mesa de la Cámara legislativa y el respeto del mandato de proporcionalidad (sentencias 199/2016 y 35/2022); aquellos sobre el alcance de la actuación de las comisiones de investigación (sentencias 12/2019 y 111/2019); los que se relacionan con los derechos y facultades de los diputados en su condición de no adscritos o de miembros del grupo mixto (sentencias 159/2019 y 38/2022), o los relativos al alcance del voto de los diputados y de su delegación (sentencias 65, 75 y 85 de 2022).
 - 2 Así ocurre, a nuestro entender, de manera relevante, cuando se define el alcance de la actuación de la mayoría, de las minorías y de los órganos de gobierno de la Cámara, en la actividad de las comisiones de investigación (Sentencia 12/2019); cuando se confirma la constitucionalidad de las limitaciones en las atribuciones y las facultades de los diputados no adscritos (Sentencia 159/2019), o cuando se considera exigible al presidente de la Mesa de Edad que aplique el criterio de proporcionalidad frente a la decisión plenaria en la elección de la Mesa de la Cámara (Sentencia 35/2022).

corresponde a los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas en razón de su autonomía constitucional o estatutariamente reconocida.

Una buena muestra de esta afirmación es, precisamente, la jurisprudencia constitucional sobre la designación de senadores por los Parlamentos autonómicos que antecede a la sentencia que aquí se comenta, en la que siempre se habían considerado conformes con el orden constitucional, a partir de regulaciones autonómicas muy dispares³, las disposiciones y las resoluciones que podían poner en cuestión lo previsto en el art. 69.5 de la Constitución (designación del senador por la Asamblea legislativa autonómica asegurando la adecuada representación proporcional)⁴.

Sin embargo, la Sentencia 56/2022 que nos ocupa quiebra esa línea de continuidad, pero no porque sea la primera vez que el Tribunal concluye que se ha vulnerado el derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución en un proceso parlamentario de designación de un senador autonómico, sino por la argumentación seguida para llegar a esa conclusión y por las consecuencias que se pueden derivar para las comunidades autónomas, en el futuro, del modo de razonar del Tribunal Constitucional en la sentencia, que puede mediatizar la permanencia de las legislaciones vigentes en algunas de ellas, y que puede llegar a exigir a los órganos de gobierno de sus Asambleas legislativas, también, vías interpretativas nada fáciles de actuar. Veamos el porqué de estas afirmaciones.

II. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL ASUNTO RESUELTO EN LA SENTENCIA 56/2022 Y SU ABORDAJE DESDE LA *JUSTICIA POÉTICA*

Parece que el tiempo se ha acelerado especialmente en los últimos cuatro años en la vida política de nuestro país, se han sucedido legislaturas estatales y autonómicas a un ritmo desbocado como consecuencia de una cierta proliferación de disoluciones anticipadas, al tiempo que la situación excepcional de la pandemia ha contribuido a complicar aún más el panorama electoral español en este tiempo⁵. Estas circunstan-

-
- 3 Sobre esas diferentes regulaciones autonómicas, en relación con las cuestiones que se plantean al Tribunal Constitucional en las sentencias que se citan a continuación (García-Escudero Márquez, 1995: 185 y 360). En cuanto a la disparidad de las regulaciones autonómicas vigentes a día de hoy, a lo largo de este trabajo daremos cuenta de las que resulten relevantes.
 - 4 Se trata de las sentencias 40/1981, 76/1989, 149/1990 y 4/1992, dictada la primera en un recurso de inconstitucionalidad y las otras tres, en sendos recursos de amparo. La Sentencia 123/2017, también referida al régimen jurídico de los senadores de designación autonómica, dictada en el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley valenciana 10/2016, resuelve sobre la vinculación de esos senadores a la Asamblea legislativa que los designa mediante la institución de la revocación y las comparecencias ante esta, pero no enjuicia sobre las reglas constitucionales para esa designación –competencia de la Asamblea legislativa y garantía de la adecuada representación proporcional–.
 - 5 En el año 2019 se celebran dos elecciones generales, el 28 de abril y el 10 de noviembre, las segundas como consecuencia de la disolución automática de las Cortes Generales por no haberse investido presidente del Gobierno tras las primeras de esas elecciones. En ese mismo año se celebran también elecciones locales, europeas y autonómicas (el 26 de mayo, para las comunidades autónomas de la vía lenta, con la excepción de Valencia, que las celebra con las generales del 28 de abril). En 2020 se celebran elecciones el día 12 de julio en Galicia y el País Vasco (postpuestas las convocadas en ambas nacionalidades para el día 5 de abril a causa de la pandemia). En 2021 se celebran elecciones anticipadas en Cataluña (14 de febrero) y en la Comunidad de Madrid (4 de mayo). Finalmente, en 2022 se celebran elecciones anticipadas en Castilla y

cias no son ajenas al caso del que se ocupa la Sentencia 56/2022, porque el asunto que se resuelve en esta no puede explicarse si no es en el contexto referido de elecciones encadenadas y de las tensiones que de ellas se derivan para alcanzar cierta estabilidad y equilibrio en los Parlamentos que han surgido de esos procesos electorales. A lo que hay que añadir, además, la peculiar situación política en Cataluña tras la aplicación del art. 155 de la Constitución y las elecciones autonómicas del 21 de diciembre de 2017.

En este contexto político, celebradas las elecciones generales del 28 de abril de 2019, y antes de la constitución del Senado, los medios de comunicación se hacen eco el 8 de mayo de que por parte del Partido Socialista, vencedor en ese proceso electoral también en las elecciones a la Cámara Alta, se propondrá a Miquel Iceta i Llorens como presidente del Senado. Para que esto pueda ser así, la persona a la que se pretende proponer debe ostentar la condición de senador y, como aquel no ocupa ese cargo ni por designación autonómica ni por elección popular, se pretende por esa formación política que sea designado por el Parlamento de Cataluña, del que es diputado, antes de la sesión constitutiva del Senado prevista para el día 21 de mayo.

Esta operación no reviste, en principio, excesivas dificultades, ya que puede hacerse efectiva a través de una práctica que llevan a cabo las formaciones políticas con cierta frecuencia: primero, impulsando –por vías políticas y de fidelidad partidista– la renuncia personal como senador autonómico de uno que lo sea por designación de la Asamblea legislativa implicada y a propuesta de la formación política en cuestión, y, segundo, presentando en tiempo y forma un nuevo candidato, en razón de la pervivencia del derecho del grupo parlamentario a proponerlo como consecuencia del reparto proporcional acordado al inicio de la legislatura, para que sea designado por el Pleno de la Cámara legislativa autonómica.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, la operación en cuestión fracasó, pero no por la primera premisa, que quedó cumplida inmediatamente cuando el senador José Montilla Aguilera, designado en su momento por el Parlamento de Cataluña a propuesta del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar, renuncia a su escaño el mismo día 8 de mayo⁶. Es la segunda premisa la que no llega a término puesto que, en sesión plenaria celebrada el 16 de mayo de 2019, la propuesta de Miquel Iceta i Llorens presentada por su grupo parlamentario obtuvo 25 votos a favor, 65 en contra y 39 abstenciones, con lo que no fue designado senador al no alcanzar la mayoría simple de votos favorables⁷.

León (13 de febrero) y en Andalucía (19 de junio), en esta última después de una disolución anticipada más bien *técnica* (a menos de seis meses de concluir la legislatura).

6 José Montilla Aguilera había sido designado senador por el Pleno del Parlamento de Cataluña en sesión de 4 de mayo de 2018 (XII legislatura), junto con otros siete candidatos (a propuesta de los grupos parlamentarios Ciutadans –dos–, Junts Per Catalunya –dos–, Republicà –dos– y Catalunya en Comú Podem –uno–, en votación conjunta que obtiene 130 votos a favor, ninguno en contra y cuatro abstenciones (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, XII legislatura, primer període, sèrie P, n.º 9, p. 64*).

7 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, XII legislatura, tercer període, sèrie P, n.º 52*. Como recuerda el presidente del Parlamento al inicio y a la conclusión de esa sesión, al tratarse de someter a votación una propuesta cerrada, según el art. 5.1 de la Ley 6/2010, y no de una elección, los votos que se formulen podían ser a favor, en contra o abstención (pp. 3 y 12 del *Diari de Sessions, n.º 52* citado).

La evidencia del conflicto político que subyace en esta decisión del Pleno de Parlamento de Cataluña se muestra con absoluta claridad en el debate que antecede a la votación de la propuesta de designación del candidato a senador⁸. La consecuencia inmediata de ese conflicto irresuelto en aquel momento, la ruptura de la cortesía parlamentaria y del uso de ella derivado de no negar el apoyo al candidato a senador propuesto por el grupo parlamentario legitimado para ello y que cumple con los requisitos legales para ocupar el cargo⁹.

Así las cosas, los diputados del Parlamento de Cataluña pertenecientes al grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar plantean el recurso de amparo que da lugar a la sentencia comentada, frente a los acuerdos de la Mesa de ese Parlamento que determinaron el sistema de votación que seguir en la sesión plenaria; intentando así, sin éxito, que el planteamiento inmediato del recurso (el mismo 16 de mayo de 2019)¹⁰ y la solicitud de suspensión de los acuerdos impugnados incluida en este pudieran revertir la situación creada por la falta de designación del candidato a senador propuesto¹¹. Se trataba, en realidad, de una pretensión imposible de alcanzar, en razón de los plazos procesales y de los requisitos materiales para acordar el Tribunal Constitucional una suspensión u otra medida cautelar por urgencia extraordinaria, y también porque la sesión constitutiva del Senado no podía quedar en ningún caso afectada por la adopción de una medida de ese tipo; y los recurrentes eran, con toda certeza, conscientes de ello.

Pues bien, todas estas circunstancias que se vienen mencionando debieran haber puesto en alerta al Tribunal Constitucional a la hora de resolver finalmente el asunto, para no abordarlo desde lo que hemos denominado una justicia poética. En primer lugar, porque en el momento de dictarse sentencia esta solo podía tener efectos declarativos y otorgar una justicia tardía a la vulneración del derecho fundamental que declara¹². En

8 Donde se cruzan argumentos amparados en las posiciones de *trinchera política* del momento: los de las formaciones políticas independentistas, que avalan su voto negativo (grupos parlamentarios de Junts per Catalunya y Republicà y subgrupo parlamentario de la CUP-Crida Constituent), los de las formaciones constitucionalistas, que justifican su abstención (grupo parlamentario Ciutadans y subgrupo parlamentario del Partido Popular de Cataluña), y los de las formaciones federalistas, que sustentan su voto afirmativo (grupos parlamentarios Socialistes i Units per Avançar y Catalunya en Comú Podem) (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, XII legislatura, tercer període, sèrie P, n.º 52, p. 4-12).

9 Circunstancia esta última confirmada en el dictamen emitido por la Comisión del Estatuto de los Diputados en sesión del mismo 16 de mayo de 2019, apoyado por todos los grupos y subgrupos salvo por el de la CUP-Crida Constituent (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, XII legislatura, tercer període, sèrie C, n.º 258).

10 El recurso debió de presentarse después de la votación en el Pleno del Parlamento de Cataluña, sesión que concluyó a las diez y cinco de la mañana, aunque en la sentencia no se contiene información concluyente a este respecto. Esta cuestión no es intrascendente, porque la presentación del recurso de amparo después de celebrada la votación pone de manifiesto la intención de no impugnar el acuerdo plenario de rechazo de la propuesta de senador autonómico, con alguna repercusión relevante sobre la que volveremos después.

11 Se alega en el recurso que la cuestión suscitada afecta a la composición del Senado, cuya sesión constitutiva estaba prevista para el 21 de mayo de 2019, con elección de la Mesa de la Cámara, por lo que se requiere la suspensión del acto impugnado y cualesquiera medidas cautelares pertinentes para asegurar el objeto del amparo solicitado conforme a la urgencia excepcional prevista en el art. 56.6 LOTC. La vía de la suspensión por urgencia excepcional en la resolución de admisión a trámite es denegada por providencia del Pleno del Tribunal de 21 de mayo de 2019; suspensión que se deniega definitivamente por aquel mediante el Auto 65/2019, de 18 de junio (antecedentes 4.º, 5.º y 6.º de la sentencia).

12 En realidad, fue el Partido Socialista el que dispuso de los resortes para aplicar una justicia poética al asunto cuando tuvo la oportunidad de que su candidato fallido pudiera convertirse en senador en las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019 y, acto seguido, pudiese ser elegido como presidente del Senado en esa nueva XIV legislatura, tras la disolución automática de las Cámaras en la anterior.

segundo lugar, porque el recurso se dirige frente a actos (el acuerdo de la Mesa que fija el sistema de votación y el posterior que se adopta una vez solicitada la reconsideración del primero) de los que no puede hacerse derivar, más que forzosamente, la declarada vulneración del derecho fundamental. Y en tercer lugar, porque no parece que, en el procedimiento de designación de senadores autonómicos, deba privilegiarse la voluntad de la formación política proponente de un candidato, en aras de preservar la adecuada representación proporcional, dejando en nada la voluntad de la Cámara autonómica, que es la legitimada constitucionalmente para designar. Como si fuera correcta y virtuosa, en todo caso, la voluntad de aquella, y no la del Pleno y, por extensión, la de las formaciones políticas que contribuyen a formar una mayoría de rechazo en su seno.

Como veremos a continuación, la justicia poética del Tribunal Constitucional viene a situar los términos de la controversia en determinar quién tiene la razón política en el asunto, haciendo triunfar finalmente a la parte que considera que encarnaría lo correcto desde esa perspectiva, frente a la que corporeizaría la incorrección¹³. Incorrección política, pero no jurídica, porque el Tribunal no puede dejar de considerar que la actuación de la Mesa del Parlamento de Cataluña es conforme con la ley que regula en esa comunidad autónoma la designación de senadores, así como con el reglamento parlamentario y con los precedentes de anteriores designaciones bajo la vigencia de la misma legislación aplicable al caso.

III. LA VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL POR ADOPTAR UN SISTEMA DE VOTACIÓN ACORDE CON EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO, LA LEY Y LOS PRECEDENTES

El recurso de amparo se dirige frente al acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 15 de mayo de 2022, que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 8.2 y 5.2 de la Ley 6/2010, del procedimiento de designación de los senadores que representen a la Generalidad en el Senado¹⁴, había determinado que la votación para la designación del candidato propuesto a senador por el grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar se celebrase

13 En el voto particular concurrente con el fallo que formula el magistrado Antonio Narváez Rodríguez, se contiene una línea argumental que remite claramente a esta visión del asunto, cuando se afirma, por ejemplo, que "la Cámara autonómica no puede rechazar libérrimamente y por un criterio de oportunidad política al candidato a senador autonómico que proponga el grupo parlamentario correspondiente", mientras que, para el grupo parlamentario proponente, su interés por que el candidato de sustitución fuera una persona concreta y determinada es una cuestión de "legítima oportunidad política". En cualquier caso, como se ha apuntado en la anterior nota 8, las vicisitudes del asunto no facilitan, precisamente, determinar dónde se sitúa la corrección –política–, si en el Pleno y las formaciones políticas que contribuyen al rechazo de la propuesta, o si en el grupo parlamentario que la formula.

14 El art. 8.2 establece que las vacantes que se produzcan durante una misma legislatura son cubiertas por el procedimiento establecido en la propia ley; mientras que el art. 5.2 dispone que la votación de designación de senadores se realiza por los sistemas establecidos por el Reglamento del Parlamento y que, en el caso de que se realice mediante papeletas, se consideran nulas las que contengan nombres de candidatos no hechos públicos por el presidente del Parlamento.

mediante el sistema de votación electrónica y secreta previsto en el art. 101.L.c del Reglamento del Parlamento de Cataluña; y el recurso impugna también el acuerdo de la Mesa del 16 de mayo, por el que se desestima la solicitud de reconsideración formulada por dicho grupo frente al anterior acuerdo, ratificado en su integridad por el último en el tiempo.

Queda al margen del recurso, por tanto, el acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña por el que se rechaza la candidatura mencionada; cuando, de hecho, es este acuerdo plenario el que impide realmente la designación del candidato que, conforme al mandato de garantía de la adecuada representación proporcional, había propuesto aquel grupo parlamentario. No se impugna, en definitiva, el acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña adoptado según criterios de oportunidad política que impide la viabilidad de una propuesta formulada con base en el mismo tipo de criterios.

Hay precedentes jurisprudenciales en los que se han impugnado ante el Tribunal Constitucional, a través del amparo parlamentario, acuerdos plenarios de designación de senadores, además de recurrirse las decisiones de las Mesas de las Asambleas legislativas que resolvían sobre la renovación de senadores y el reparto proporcional entre los grupos parlamentarios, y que precedían a la ratificación por el Pleno de las propuestas de estos últimos¹⁵. Y los recurrentes, en el caso que nos ocupa, podrían haber impugnado en el mismo sentido, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional, en los asuntos anteriormente mencionados, no cuestionó en ningún momento que los acuerdos del Pleno no fueran susceptibles de ser recurridos en amparo y se ciñó a desestimar el recurso dirigido, al mismo tiempo, frente a acuerdos de la Mesa y frente a acuerdos plenarios de ratificación o designación.

Sin embargo, si en este asunto se hubiera recurrido, también, el acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña que rechazó la propuesta de designación de senador de Miquel Iceta, esta ampliación del objeto del recurso hubiera evidenciado aún más que la decisión de la Mesa de ese Parlamento sobre el sistema de votación que seguir en la designación era neutra para el derecho fundamental alegado y que se pretende tutelar; y hubiera situado la cuestión, al mismo tiempo, en sus justos términos. Porque igual que el Pleno se pronunció en contra de la designación, según criterios de oportunidad política, podría haberlo hecho de manera favorable con ese mismo sistema de votación establecido por la Mesa, en el que el voto ha de expresarse a favor o en contra de la propuesta, o por medio de la abstención. Y en ese supuesto de voto favorable a la designación por el Pleno, el recurso hubiera quedado sin contenido por ausencia de vulneración alguna de las facultades del grupo parlamentario, en relación con la adecuada representación proporcional en la designación de senadores autonómicos¹⁶.

15 Así ocurre en los asuntos que resuelven las sentencias 76/1989 y 4/1992.

16 Por eso no es indiferente que el recurso se presentase después de que el Pleno acordara no ratificar la propuesta de designación, porque si la vulneración se produce ya por el hecho de que la Mesa adopte un sistema de votación que puede conducir al rechazo de la propuesta, entonces no es necesario esperar a que el Pleno haya adoptado acuerdo, salvo que se haga para confirmar que el camino elegido conduce al rechazo.

El Tribunal Constitucional es plenamente consciente, en la sentencia, de que ese sistema de votación acordado por la Mesa no determina de por sí el éxito o fracaso de la propuesta y, por tanto, no es, en principio, la actuación del Parlamento de Cataluña a la que puede imputarse la vulneración del derecho del grupo parlamentario proponente a que su representación proporcional se garantice no solo en su facultad de propuesta, sino en el resultado efectivo de esta (que sean designados tantos senadores propuestos por su formación política como los que le corresponden en virtud de la representación proporcional), teniendo en cuenta que es un sistema previsto expresamente en el reglamento parlamentario, al que se remite la Ley 6/2010, y por haber sido el utilizado en todas las ocasiones desde la vigencia de la mencionada ley¹⁷.

Por eso, dicha vulneración se imputa por el Tribunal Constitucional al segundo de los acuerdos de la Mesa, el que decide sobre la reconsideración de su primer acuerdo solicitada por el grupo parlamentario proponente. Y ello porque, en las *especiales circunstancias concurrentes*, la Mesa debía haber optado por un sistema de votación que imposibilitase al Pleno “bloquear la facultad de propuesta que corresponde a cada grupo parlamentario aprovechando las especiales circunstancias de la elección en la cual debe cubrirse una vacante única sobrevenida”¹⁸, como el grupo parlamentario proponente había advertido que podía ocurrir, en su solicitud de reconsideración, dado que en las mencionadas específicas circunstancias era factible la posibilidad de que, merced al sistema de votación electrónica, “pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura”¹⁹.

En definitiva, según la sentencia pueden acontecer específicas circunstancias concurrentes, como las que estarían presentes en el asunto en cuestión, en las que la Mesa de la Cámara deba adoptar un sistema de votación en el Pleno para designar a un senador que impida que, allí, pueda bloquearse la propuesta que realiza un grupo parlamentario según el criterio de la adecuada representación proporcional; un sistema que garantice, en definitiva, la ratificación plenaria de esa propuesta. En concreto, para el caso que nos ocupa, con base en lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 6/2010 citada, la Mesa debiera haber optado finalmente por una votación mediante papeletas, con consignación del nombre del candidato, pues esa era la “única opción respetuosa, dadas

17 Cuando afirma que “la decisión inicial de la mesa de optar por el sistema de votación electrónico era aceptable, atendidos los precedentes existentes” (apartado C sobre la estimación del recurso del FJ 4); o cuando considera que “la mesa optó, pues, por uno de los procedimientos de votación previstos al efecto”, cuando recuerda lo dispuesto en el art. 101.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que permite acudir al sistema electrónico de voto para las elecciones y designaciones que corresponden al Parlamento..., si el número de candidatos presentados es igual al número de candidatos que proveer (en el mismo apartado C anteriormente mencionado).

18 En el cuarto párrafo de ese mismo apartado C. En puridad, la facultad de propuesta no ha sido bloqueada, salvo entendiendo, como hace el Tribunal, que esta se extiende más allá de proponer, y alcanza, también, a que la propuesta sea ratificada *necesariamente* por el Pleno; que es por lo que ha de velar la Mesa de la Cámara al establecer el sistema de votación plenario en circunstancias como la sustitución de un senador propuesto por un grupo que no puede alcanzar la mayoría de votos en el Pleno.

19 Mismo apartado anteriormente citado.

las circunstancias, con el derecho de representación política del grupo parlamentario afectado”²⁰.

Ahora bien, esta conclusión con la que se resuelve el recurso plantea no pocas cuestiones relevantes. La primera, cómo puede dirimir la Mesa de la Cámara respectiva que concurren especiales circunstancias que han de ser determinantes del sistema de votación elegido. El criterio de las “circunstancias políticas concurrentes” es nuclear en la sentencia del Tribunal, solo él justifica la vulneración de un derecho fundamental por haberse acordado una votación en la que pueden expresarse votos afirmativos, negativos y abstenciones²¹; y, por ese motivo, el Tribunal Constitucional hace referencia a ese criterio en los fundamentos de la sentencia hasta en nueve ocasiones²².

Así, la sentencia viene a exigir a la Mesa de la Cámara que su actuación se base en un nuevo principio de interpretación, el de “no obstrucción de la designación”²³, para lo cual debe realizar un análisis prospectivo, según las circunstancias del caso, con la finalidad de determinar si alguno de los sistemas de votación factibles puede acarrear esa situación de bloqueo. Sin embargo, como expresa acertadamente el voto discrepante del magistrado Ramón Sáez Valcárcel, es posible exigir a los órganos rectores de las Cámaras legislativas que deban realizar una interpretación de la legalidad parlamentaria en el sentido más favorable al *ius in officium* de los parlamentarios; pero para ello sería necesario “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”.

Además, ese deber no puede hacerse derivar de las especiales circunstancias de un asunto, como hace la sentencia siguiendo las alegaciones de los recurrentes, porque de ese modo “bastarían meras consideraciones preventivas o especulativas acerca del hipotético resultado de la votación” para obligar a la Mesa a actuar en la referida dirección, con quiebra de la autonomía parlamentaria, del derecho al *ius in officium* del resto de miembros de la Cámara, y del principio de seguridad jurídica²⁴.

En segundo lugar, hay una presunción que recorre toda la sentencia cuando argumenta en torno a las “especiales circunstancias concurrentes”, y que parece asumirse también en el voto discrepante, consistente en considerar que es posible establecer, *de*

20 *Idem*.

21 Que el sistema adoptado sea electrónico es indiferente desde el punto de vista de la vulneración alegada, si no fuera porque ese sistema conlleva que el voto emitido deba expresarse a favor, en contra, o como abstención de la propuesta sobre la que se decide. Puesto que también puede ocurrir que el voto deba expresarse en los antedichos términos en una votación mediante papeletas (por ejemplo, como dispone expresamente el art. 5.2 de la Ley 7/1987 de Castilla y León).

22 En dos ocasiones se refiere también el voto particular concurrente a las “especiales circunstancias políticas” del caso para justificar el otorgamiento del amparo.

23 Fernández Cañueto (2022: 93).

24 Apartado B del voto particular.

facto y de iure, cuál es el sentido del voto emitido por los diputados de los diversos grupos parlamentarios, para, a partir de ahí, concluir en su caso que el rechazo de la propuesta de senador, y el consiguiente bloqueo, se ha acordado por los parlamentarios pertenecientes a grupos parlamentarios distintos a aquel que formula la propuesta.

Pero, en un sistema de votación secreta como el que se sigue en las designaciones de senadores por las Asambleas legislativas autonómicas, el sentido del voto de cada diputado no queda fijado pública y oficialmente de ninguna manera, por lo que tampoco es posible concluir, a no ser con presunciones que no tienen por qué corresponderse con la realidad de los hechos, que la mayoría de bloqueo se ha conformado únicamente con votos de miembros de los otros grupos parlamentarios distintos del proponente, y no, también, con votos provenientes de los miembros de este último grupo²⁵. Como tampoco puede considerarse, en estrictos términos jurídicos, que los grupos parlamentarios dispongan de la facultad de voto y que puedan utilizarla para expresar un voto negativo de bloqueo²⁶.

Y en tercer lugar, esa actuación prospectiva que debe llevar a cabo la Mesa de la Cámara, para dilucidar cuándo puede producirse un bloqueo plenario que pueda poner en cuestión la adecuada representación proporcional en los senadores designados por la correspondiente Asamblea legislativa autonómica, puede que conduzca a una vía muerta allí donde ese órgano rector viene vinculado, por la normativa de aplicación, a someter la propuesta de senador, necesariamente, a una votación de ratificación con votos a favor, en contra y abstenciones. En los supuestos en que no se haya previsto normativamente, también, la posibilidad de un sistema de elección por papeletas, nunca podría la Mesa de la Cámara, salvo actuando *contra legem* o *praeter legem*, permitir eludir el bloqueo del Pleno para preservar la adecuada representación proporcional²⁷.

IV. LA PONDERACIÓN ENTRE EL CRITERIO DE LA DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES POR (EL PLENO DE) LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL CRITERIO DE LA ADECUADA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El núcleo central de la sentencia que se comenta se encuentra en la ponderación que realiza entre el principio mayoritario que ha de regir en la designación plenaria y

25 La relevancia del voto personal de los diputados, en relación con la delegación de voto, ha sido considerada por el Tribunal Constitucional en las sentencias 65, 75 y 85 de 2022.

26 Como hace la sentencia en el párrafo citado en la nota 19.

27 Sería el caso, según la legislación vigente al cierre de este artículo, de Castilla y León, Extremadura, Madrid, Galicia y Baleares. No obstante, en la primera de estas comunidades autónomas se encuentra en tramitación, en su Cámara legislativa, una proposición de ley que, inspirada en la sentencia que se comenta, modifica el sistema de votación para la designación de los senadores autonómicos para evitar posibles situaciones de bloqueo plenario (se trata de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/1987, de 8 de mayo por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León, presentada por los grupos parlamentarios Popular y VOX Castilla y León –*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, XI legislatura, n.º 40–).

el principio de representación proporcional que determina el derecho de propuesta de las formaciones políticas. Como se viene diciendo, el fallo se decanta por dar preeminencia a este último criterio, en detrimento del primero²⁸, considerando, así, la representación proporcional como el contenido principal del procedimiento, cuando debiera considerarse más bien como secundario, en el sentido de que es modulador del elemento principal, que a los senadores los designa la Asamblea legislativa.

Así cabe concluirlo de lo que dispone el art. 69.5 de la Constitución, ya que esta designación que corresponde a los Parlamentos autonómicos trae causa directa de que, además de al cuerpo electoral en las elecciones generales, es a las comunidades autónomas a las que se atribuye la designación de un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio; y la voluntad de la comunidad autónoma debe expresarse necesariamente a través de sus instituciones, para el caso de los senadores, por expresa previsión constitucional, a través de la institución que representa al pueblo de la comunidad autónoma, su Asamblea legislativa²⁹.

Por eso, la ponderación que lleva a cabo la sentencia y la conclusión taxativa que alcanza deben ser objeto necesariamente de importantes matizaciones, si no se quiere acabar por convertir a las formaciones políticas, en este caso a los grupos parlamentarios, en *órganos* con la capacidad para expresar la voluntad de los poderes públicos, en este supuesto para prácticamente designar, o hacerlo con la intermediación debida de la Asamblea legislativa, a los senadores autonómicos³⁰.

28 El razonamiento central del Tribunal Constitucional es como sigue: “[...] la resolución del Pleno sobre la designación de unos y 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’ [...]. Sin embargo, la facultad del Pleno, [...] 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’ [...] 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” (apartado C del FJ 4).

29 Una vez que todas las comunidades autónomas han optado por adoptar la organización institucional prevista en el art. 152.1 de la Constitución y carece de eficacia práctica la previsión de que los senadores autonómicos sean designados por su órgano colegiado superior a falta de Asamblea legislativa. Ya en el anteproyecto de Constitución (art. 60.2) se regulaba la elección de todos los senadores de manera similar a como se prevé en el texto constitucional vigente la designación de los senadores que provienen de las comunidades autónomas, y de allí tomó este su referencia: “Los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos, entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 54, de 5 de enero de 1978, p. 679).

30 En esa línea apunta el voto particular concurrente del magistrado Antonio Narváez Rodríguez, quien considera, con base en que el grupo parlamentario es depositario del mandato representativo conjunto de todo el cuerpo electoral que le haya votado, que el ámbito de actuación de la Cámara autonómica debe limitarse a la ratificación de la propuesta de senador que efectúe un grupo parlamentario, sin que esa ratificación pueda negarse más que por el incumplimiento del candidato de los requisitos previstos en la norma para acceder a este (incompatibilidad, inelegibilidad...), y sin que en ningún caso deba rechazar la propuesta por una razón de oportunidad política. A este razonamiento se puede objetar que los grupos parlamentarios no son destinatarios del voto del cuerpo electoral en las elecciones y, además, que el voto que reciben las formaciones políticas en los procesos electorales no les habilita para actuar como poderes públicos convirtiendo su

De esta forma, la limitación a la capacidad de decisión del Pleno, con la necesidad de eludir sus posibilidades de bloqueo de las propuestas de senadores, solo debiera entenderse como obligada en aquellos supuestos en que otros mecanismos de garantía del criterio de la representación proporcional, como es, significadamente, el reparto previo entre los grupos parlamentarios, con arreglo a su importancia numérica, de los candidatos a senador que les corresponde proponer del total de los que designa la comunidad autónoma, puedan ser insuficientes para garantizar ese resultado. Así puede ocurrir, sin duda, cuando de forma reiterada una Asamblea legislativa acuerda no ratificar el candidato o los candidatos propuestos, con quiebra del principio de proporcionalidad, pero no por el simple hecho de que esa designación no se produzca en la primera ocasión. Porque, en este caso, no cabe descartar que el Parlamento autonómico tenga razones justificadas, de índole política, para rechazar la candidatura presentada.

Además, esta ponderación jurisprudencial que hace la sentencia, que podemos tender a convertir en doctrina constitucional aún a pesar de su carácter puntual y específico, debe confrontarse con los variados ordenamientos autonómicos sobre la designación de senadores, para poder determinar su verdadero alcance y su virtualidad práctica³¹.

Así, en primer lugar, resulta que la cuestión suscitada en el Parlamento de Cataluña no puede darse, en ningún caso, en aquellos ordenamientos en los que las propuestas de senadores, previo reparto proporcional de estas entre los grupos parlamentarios, se someten a una decisión plenaria en la que los diputados pueden dar su voto a los candidatos que prefieran, bien con un voto limitado a solo uno de ellos (Aragón y Canarias)³² o a una sola de las candidaturas presentadas por cada grupo (Valencia)³³, bien pudiendo dar su voto a los candidatos proclamados que prefieran sin limitación (Andalucía y Asturias)³⁴.

voluntad política en voluntad pública vinculante sin transitar por los órganos representativos de los distintos entes territoriales, o haciéndolo como un mero requisito formal.

31 Pérez Gabaldón (2021).

32 En Aragón, según lo dispuesto en los arts. 3, 4 y 8 de la Ley 18/2003 y en el art. 282 del Reglamento de las Cortes de Aragón. En Canarias, según lo previsto en el art. 203 del Reglamento de su Parlamento, y de conformidad con el Acuerdo de su Mesa de 29 de julio de 2019 en la actual legislatura (*Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, X legislatura, n.º 20).

33 De conformidad con los arts. 2, 3 y 11 de la Ley 9/2010. El sistema de voto por candidaturas formuladas por los grupos conlleva, en la práctica, que el diputado de las Cortes Valencianas vote por tantos candidatos como incluya la candidatura por la que se decanta, en función de los candidatos que corresponde proponer a cada grupo parlamentario en su candidatura según el criterio proporcional.

34 Así se contempla en el art. 3 de la Ley 19/2007 (reparto proporcional de las propuestas) y en la norma quinta de la Resolución de 9 de abril de 2008 de la Presidencia del Parlamento de Andalucía (el diputado puede otorgar su voto hasta un máximo coincidente con el de propuestas presentadas). En cuanto a Asturias, el art. 3 de la Ley 4/1983 contempla el reparto proporcional de las propuestas entre los grupos, mientras que el sistema de votación plenario se adopta para cada designación; en la presente legislatura, el Acuerdo de la Mesa de la Junta General de 20 de noviembre de 2019 establece normas complementarias de procedimiento para la designación de senadores por el Principado de Asturias en las que se prevé el voto por papeletas a candidatos (norma quinta).

En todos estos casos, circunscritos los candidatos que pueden ser elegidos a aquellos que pueden proponer los grupos según su importancia numérica, y pudiendo votar los parlamentarios de manera separada a cada uno de ellos, la votación plenaria da como resultado la elección de todos los propuestos, salvo en el improbable caso de que alguno de ellos no obtenga ningún voto³⁵, también para el supuesto de las designaciones parciales, en las que la propuesta corresponde al grupo parlamentario que la formuló en origen y que se somete, como las propuestas primeras, a un voto de elección y no de ratificación.

En segundo lugar, es más difícil de encajar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vertida en la sentencia que se comenta en aquellos ordenamientos autonómicos en que la presentación de candidatos está abierta a todos los grupos parlamentarios, sin reparto previo de las propuestas entre estos según su importancia numérica, y en los que la designación plenaria se lleva a cabo con un sistema de elección con voto a candidatos (a uno solo de los propuestos), y no de ratificación con voto favorable o contrario al conjunto de estos. Son los casos de Cantabria, La Rioja y Navarra, por un lado, y del País Vasco, Castilla-La Mancha y Murcia, por otro.

Las primeras son comunidades autónomas que solo designan un senador, por lo que, en la práctica, el sistema actúa como mayoritario, siendo elegido senador el candidato que más votos obtenga en el Pleno³⁶. En estas comunidades autónomas, por lo tanto, puede ocurrir que el candidato elegido no sea el propuesto por el grupo parlamentario que cuente con más diputados, a causa de la legitimación de todos los grupos para presentar candidatos³⁷, y del sistema mayoritario de elección.

Y esto podría entenderse como una alteración del criterio de la adecuada representación proporcional, llevado hasta sus últimas consecuencias a la luz de la argumentación de la sentencia del Tribunal Constitucional que nos ocupa, si consideramos que la proyección de ese criterio proporcional, en el sistema de designación de una comunidad autónoma que elige un solo senador, habría de conllevar que este deba ser el propuesto por el grupo parlamentario con más escaños en la Cámara³⁸. Similares conclusiones a las que llegaríamos al enfrentarnos a la sustitución de senadores durante la legislatura que, con el sistema descrito, podría recaer en el candidato propuesto por un grupo parlamentario

35 El art. 8.3 de la Ley 18/2003 de Aragón dispone que los candidatos se entenderán ratificados cualquiera que sea el número de votos válidos que obtengan, pero no debiera entenderse que esa ratificación plenaria se produce si el número de votos es cero.

36 Con el único matiz de que en Cantabria se exige obtener la mayoría absoluta de los votos en primera votación (art. 2 de la Ley 6/1983), mientras que para la segunda votación allí y para la primera en Navarra (art. 208 del Reglamento parlamentario) y La Rioja (art. 6 de la Ley 9/1994) se considera designado el candidato que más votos obtenga.

37 Según el art. 2 de la Ley 6/1983 en Cantabria, el art. 208 del Reglamento del Parlamento de Navarra (que amplía la legitimación para presentar candidatos a los diputados del grupo mixto), y el art. 4 de la Ley 9/1994 en La Rioja.

38 Evidentemente, cuando hay un solo senador que designar difícilmente puede hablarse de proporcionalidad en sentido propio, lo cual no impide que, en sentido impropio, la proporcionalidad conllevaría que la propuesta recayera en el grupo parlamentario mayoritario aplicando cualquiera de las fórmulas de reparto proporcional conocidas.

distinto al que propuso al inicialmente designado, sea este el grupo con más diputados u otro, en razón de la votación mayoritaria prevista en estos ordenamientos también para las sustituciones y sin tener en cuenta quién realizó la inicial propuesta.

En cuanto al País Vasco, Castilla-La Mancha y Murcia, la adecuada representación proporcional podría verse más alterada aún por el procedimiento de designación de elección mayoritaria previsto en sus ordenamientos, debido a que en esas comunidades autónomas se elige más de un senador (tres en las dos primeras y dos en Murcia). En cualquier caso, que cada diputado solo pueda votar a un candidato actúa como correctivo importante del sistema mayoritario³⁹, además de otras modulaciones allí previstas, como que la elección recaer en los candidatos más votados si alcanzan, al menos, la cuarta parte de los miembros de derecho de la Cámara⁴⁰, o que, en las sustituciones, corresponde proponer candidato al grupo que decida la Mesa según criterios de proporcionalidad, o a aquel que hubiera propuesto al senador cesante⁴¹.

Pero lo que interesa señalar es que en estos ordenamientos, como ya advirtió el Tribunal Constitucional al enjuiciar la ley del País Vasco, se pone de manifiesto que el criterio de la adecuada representación proporcional ha de entenderse como norma de tendencia que permite un margen de discrecionalidad que la haga flexible siempre que no se altere su esencia⁴²; si se quiere ser deferente con la doble autonomía que concurre en la regulación de los senadores autonómicos⁴³ y en los variados sistemas de designación a los que dan lugar en las diferentes comunidades autónomas.

Finalmente, y en tercer lugar, según lo que se viene diciendo, la ponderación favorable al criterio de proporcionalidad de la sentencia que se comenta solo dispone de alguna virtualidad en aquellos ordenamientos autonómicos en los que las propuestas realizadas por los grupos parlamentarios, según el reparto proporcional adoptado por la Mesa correspondiente, se someten a una votación conjunta de ratificación en la que los diputados pueden expresar un voto a favor o en contra, o abstenerse. Este sistema continúa siendo el más seguido a día de hoy⁴⁴, aunque pueda decirse que es minoritario frente al de elección en sentido amplio, y en él el voto de ratificación puede poner

39 Art. 5 de la Ley 4/1981 del País Vasco, art. 6.2 de la Ley 4/1985 de Castilla-La Mancha y art. 5.1 de la Ley 6/1983 de Murcia.

40 Art. 5 de la Ley 4/1981 del País Vasco y art. 6.3 de la Ley 4/1985 de Castilla-La Mancha.

41 Según el art. 9.2 de la Ley 4/1985 de Castilla-La Mancha y el art. 7 de la Ley 6/1983 de Murcia, respectivamente.

42 Sentencia 40/1981, FJ 2, excluyéndose "la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección" y considerando que, "sin desconocer que el sistema no es puro ni idealmente proporcional en el sentido matemático de la palabra, resulta razonable y permite que a un grupo minoritario se le pueda dar una representación que un puro sistema de mayorías impediría".

43 La de la comunidad autónoma y la de su Asamblea legislativa.

44 Se prevé de este modo en Cataluña, según las disposiciones legales citadas *supra*; en Extremadura (art. 246 del Reglamento de su Asamblea); en Galicia (art. 165 del Reglamento de su Parlamento, que se limita a prever, no obstante, que el Pleno ha de ratificar las propuestas, pero sin especificar cómo ha de ser esta); en Madrid (art. 225 del Reglamento de su Asamblea); Baleares (art. 198 del Reglamento de su Parlamento, con la misma particularidad que en Galicia, no aclarada por la Resolución de su Presidencia de 12 de marzo de 2008), y en Castilla y León (art. 5.2 de la Ley 7/1987, aunque debe tenerse presente lo referido en la nota 27).

en cuestión el principio de proporcionalidad fundamentalmente en las votaciones de sustitución de senadores durante la legislatura, para el que se utiliza el mismo procedimiento de ratificación que en la votación inicial, como se viene diciendo⁴⁵.

Ahora bien, a partir de la sentencia que comentamos, es muy posible que los ordenamientos de estas comunidades autónomas se vayan desplazando hacia sistemas de designación similares a los expuestos con anterioridad en primer lugar, esto es, hacia procedimientos en los que se someten al Pleno listas de candidatos determinadas proporcionalmente por los grupos parlamentarios, a los que pueden dar su voto los diputados en el Pleno de manera individual, candidatos que se consideran designados aunque obtengan un solo voto plenario⁴⁶. La cuestión es, en estos casos, si puede considerarse que existe propiamente una designación de la Asamblea legislativa donde se constituye un voto de elección que no puede definirse propiamente como mayoritario. Veámoslo a continuación.

V. LA DESIGNACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: ¿EXIGE EL VOTO CONCURRENTE DE LA MAYORÍA?

No cabe duda de que, en el procedimiento de ratificación en sentido propio de los candidatos a senadores, donde el Pleno expresa un voto a favor, en contra o de abstención, respecto de la candidatura o candidaturas que se someten a su designación, hay una auténtica expresión de voluntad de la Asamblea legislativa autonómica, adoptada, como es característico de los órganos colegiados, según el principio de la mayoría⁴⁷. Tampoco plantea dificultades para imputar la designación a la Asamblea legislativa, el supuesto de los sistemas de elección en los que todos los grupos parlamentarios pueden presentar candidaturas y el Pleno decide entre ellas, pues aquí la Asamblea legislativa dispone de capacidad de decisión política para optar por unos candidatos u otros, igual que ocurre con otras elecciones atribuidas al Pleno, como pueda ser, por ejemplo, la de los miembros de la Mesa de la Cámara⁴⁸.

No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando la elección se circunscribe a un número limitado de candidatos, tantos como senadores se han de designar, que han sido previamente repartidos entre los grupos parlamentarios de manera proporcional y estos

45 En estas comunidades autónomas podría producirse un bloqueo plenario muy excepcionalmente en la designación original primera, en la circunstancia de que fueran más los votos de los diputados de los grupos que no proponen que los de aquellos que sí lo hacen; o porque los diputados de un grupo que propone votaran en contra de las propuestas. La primera de las hipótesis no es tan descartable en las comunidades autónomas que eligen solo dos senadores (Extremadura y Baleares).

46 El sistema mencionado de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias y Valencia, con sus variantes.

47 Cataluña, Galicia, Baleares, Extremadura, Madrid y Castilla y León.

48 Cantabria, La Rioja, Navarra, País Vasco, Castilla-La Mancha y Murcia.

han presentado. En este caso puede decirse que la capacidad de decisión de la Asamblea legislativa es una pura ficción, porque carece de la capacidad para pronunciarse sobre las candidaturas optando entre un voto favorable o desfavorable, y porque solo puede elegir entre los candidatos propuestos o la abstención, candidatos que serán elegidos o ratificados, en cualquier caso, con un simple voto⁴⁹.

Por eso no es correcta la apreciación del Tribunal Constitucional en la sentencia que se comenta, cuando postula que en el asunto del que está conociendo se debiera haber optado por este sistema para permitir que el candidato propuesto fuera elegido por mayoría simple⁵⁰, porque esa mayoría consiste en que una propuesta tiene más votos a favor que en contra, y con la aplicación del mencionado sistema lo que ocurre es que el candidato, tenga los votos que tenga, incluso solo uno, es elegido, debiendo limitarse los que no opten por su candidatura a abstenerse en la votación; no hay atisbo ninguno, en este caso, de mayoría simple.

Pues bien, este sistema, avalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia y al que puede que tiendan los ordenamientos autonómicos tras esta, es en realidad el menos acorde con la dicción literal y con el espíritu del art. 69.5 de la Constitución. Todo ello parte, quizá, de un errado entendimiento del modo de articulación del criterio de la “adecuada representación proporcional”, para cuya cabal comprensión siguen siendo de enorme utilidad los fundamentos de la Sentencia 40/1981, tantas veces citada.

Porque, de modo similar a lo que ocurre en los procesos electorales, la representación proporcional no necesita hacerse efectiva en el momento de la propuesta de candidaturas, sino que será suficiente con que el procedimiento que se aplica a las votaciones para convertir los votos en escaños permita obtener unos resultados tendencialmente proporcionales. Lo que hacen, precisamente, los sistemas que se articulan a partir de la legitimación de todos los grupos parlamentarios para presentar candidaturas y de la elección por el Pleno mediante un voto mayoritario corregido⁵¹. En estos casos, la designación de la Asamblea legislativa, que dispone de capacidad real para elegir entre diversas candidaturas, y la adecuada representación proporcional que procura la fórmula de votación descrita armonizan claramente en el sentido de lo dispuesto en el mencionado art. 69.5 de la Constitución⁵².

49 Andalucía, Asturias, Canarias, Valencia y Aragón. En esta última comunidad autónoma el art. 8 de la Ley 18/2003 se refiere a que los candidatos se considerarán *ratificados* (cualquiera que sea el número de votos que reciban), por eso nos referimos en el texto a elección o ratificación, aunque esta suele emplearse para decisiones que se someten al voto a favor o en contra, o a la abstención, del órgano colegiado, como venimos diciendo.

50 FJ 4, subapartado b del apartado C: “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”.

51 País Vasco, Castilla-La Mancha y Murcia; lo mismo que ocurriría, si designasen más de un senador, en Cantabria, La Rioja y Navarra.

52 Y sin los sobresaltos que pueden producirse con el sistema de ratificación, sobre todo cuando se trata de designaciones por sustitución, como demuestra el asunto del que resuelve la sentencia comentada.

Aún más, este sistema, que aquí se considera que respeta mejor lo dispuesto en dicho precepto constitucional, puede llegar a procurar resultados más proporcionales, o más plurales, que los que se alcanzan con el sistema del reparto proporcional previo entre los grupos de los candidatos que proponer, ya se sometan posteriormente las candidaturas a la ratificación plenaria con votación conjunta, ya a su elección con posibilidad de voto individual a cada una de ellas⁵³. Solo basta pensar en un Parlamento autonómico que haya de elegir dos senadores cuya candidatura se asigna, según el reparto proporcional, a la misma formación política, pero que en un sistema de candidaturas libres por todos los grupos y de voto mayoritario corregido supondría la elección de los candidatos de dos formaciones políticas diferentes⁵⁴. Y es un sistema, en fin, que elude fácilmente los problemas que pueden plantearse, para la adecuada representación proporcional, con las sustituciones de senadores durante la legislatura autonómica⁵⁵. Del mismo modo, la no *prescriptividad* del tan mencionado reparto proporcional previo de candidatos entre los grupos puede favorecer una designación de senadores más proporcional o más plural, como se ha producido en la presente X legislatura, por ejemplo, en el Parlamento de Canarias⁵⁶.

En definitiva, podría decirse que la asignación previa de las candidaturas a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica actúa más en el sentido de preservar la *lotización* entre las fuerzas políticas de los puestos en las instituciones que en garantizar mejor la adecuada representación proporcional y el pluralismo político al que esta se vincula. Por eso, acaba por no resultar extraño, en este último sentido, que el Tribunal Constitucional considere en la sentencia que el derecho vulnerado al que otorga el amparo sea el “derecho fundamental a la representación política”, derecho que hasta este asunto no había sido definido como tal ni había sido configurado jurisprudencialmente por este Alto Tribunal, en lo que se nos alcanza⁵⁷.

Así, ese derecho fundamental se concretaría en la facultad del grupo parlamentario para proponer un candidato a senador y para que esa candidatura no sea bloqueada por

53 Caamaño Domínguez (1991: 206).

54 Como hubiera ocurrido en la Asamblea de Extremadura en el asunto que da lugar a la STC 76/1989, si se rigiese aquella por este sistema y no por el de reparto proporcional inicial entre los grupos. O lo que ha sucedido en la Asamblea Regional de Murcia en la presente X legislatura, que, al regirse por este sistema, ha elegido un senador por cada una de las propuestas de la primera y de la tercera fuerzas políticas en la Cámara, pero no de la segunda.

55 Cfr. la nota 41.

56 Esta maleabilidad de la “adecuada representación proporcional”, que puede matizarse en razón de acuerdos políticos que buscan el compromiso, ha tenido como consecuencia que en ese Parlamento se haya atribuido la propuesta de un candidato a senador a cada uno de los tres grupos parlamentarios con más miembros, aunque un reparto proporcional con la fórmula D’Hont o del resto mayor hubiese atribuido una propuesta más al grupo mayoritario y hubiera dejado sin propuesta al menor de esos tres –el grupo Socialista cuenta en ese Parlamento con veinticinco diputados, 20 tiene el Nacionalista Canario y once el Popular– (según el Acuerdo de la Mesa de 18 de julio de 2019, publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, X legislatura, n.º 14).

57 Y que habría que entender como una dimensión más del derecho al ejercicio del cargo con los requisitos que señalen las leyes del art. 23.2 de la Constitución.

la Asamblea legislativa⁵⁸, y conllevaría, entonces, según la denominación que se le otorga, la instauración de una relación de representación entre el grupo parlamentario y el candidato a senador propuesto. Con lo cual el Tribunal Constitucional vendría a entrar en contradicción con su anterior jurisprudencia contenida en la Sentencia 123/2017⁵⁹, donde se considera que la designación de un senador por una Asamblea legislativa no viene a instaurar una relación de representación, en sentido propio, entre esta y aquel; mientras que aquí, en la Sentencia 56/2022, la propuesta de un candidato a senador que corresponde al grupo en aplicación del criterio proporcional sí que genera esa relación de representación política, en la forma de derecho fundamental.

Para concluir, resta una última consideración que pone de manifiesto la relevancia que puede tener el voto plenario de designación de senadores cuando conlleva una auténtica capacidad decisoria para las Asambleas legislativas que les permitirá, en determinadas circunstancias, bloquear una concreta candidatura de senador, aunque con ello pueda ponerse en cuestión la adecuada representación proporcional.

En las variadas regulaciones autonómicas sobre esta materia, nos encontramos con dos previsiones que deben entenderse como un límite para este derecho expansivo de los grupos parlamentarios a que sus candidatos sean designados, según se reconoce en la sentencia. Se trata del requisito de la idoneidad que deben satisfacer en algunos ordenamientos los candidatos a senadores para ser propuestos, y el mandato de la presencia equilibrada entre hombres y mujeres en las candidaturas y en las designaciones de senadores que se prevé en otros.

En cuanto al primer requisito, tanto el ordenamiento andaluz como el valenciano atribuyen a la comisión competente para dictaminar sobre las propuestas de candidato a senador la valoración de su idoneidad para ocupar el cargo⁶⁰. De modo que, bien a la luz de lo concluido por la comisión en el correspondiente dictamen, bien con independencia de la valoración que en él se contenga, parece evidente que la Asamblea legislativa debe poder llegar a no designar a un candidato a senador, con el consiguiente bloqueo de la propuesta del grupo parlamentario, si considera que es *inidóneo* para ocupar ese cargo. Y se quiera o no, esta consideración se mueve, inevitablemente, desde parámetros políticos y no jurídicos.

58 Facultades todas, hay que decirlo, que son del grupo parlamentario, según la legislación de aplicación y el desarrollo de la argumentación de la sentencia, cuando quienes recurren son los diputados que integran el grupo parlamentario cuyas facultades han sido menoscabadas, diputados que no tienen por qué identificarse necesariamente, desde el punto de vista de la legitimación procesal, con el grupo parlamentario de pertenencia.

59 FJ 3, subapartado a del apartado B.

60 Según la norma cuarta de la Resolución de 9 de abril de 2008 de la Presidencia del Parlamento de Andalucía citada *supra*, y el art. 3 de la Ley 9/2010 para las Cortes Valencianas. En el primero de los casos dictamina la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos, en el segundo, la Comisión de Diputados y Diputadas.

En cuanto al mandato de la presencia equilibrada entre hombres y mujeres en las designaciones de senadores por una Asamblea legislativa⁶¹, se trata más bien de una norma de tendencia que viene matizada desde diversas vertientes, como puedan ser el número total de senadores que corresponde nombrar a la comunidad autónoma, los que debe proponer cada grupo parlamentario, o si se trata de una designación inicial y originaria o de una sustitución posterior. Pero, en cualquiera de los casos, lo que parece que no debe descartarse es que la Asamblea legislativa pueda rechazar una candidatura porque valore que no cumple con esa norma de tendencia. Y eso solo puede hacerse efectivo, de nuevo según criterios políticos, en el voto plenario de designación, que debiera poder ser voto de rechazo si se entiende que la propuesta no respeta el mencionado mandato.

VI. CONCLUSIONES

La sentencia del Tribunal Constitucional que se comenta se enmarca en una línea jurisprudencial que viene siendo recorrida por el Alto Tribunal en los últimos tiempos sin demasiadas matizaciones y en la que se acaba por otorgar a las formaciones políticas –partidos, grupos parlamentarios–, consciente o inconscientemente, un papel casi exclusivo en los procesos de la representación política, en detrimento de los representantes individuales, por un lado, y de las Cámaras legislativas, por otro. Si la representación política ha de ser entendida en una doble dimensión, como *situación* en la que el representante actúa en nombre de los representados –representación en sentido *formal*–, y como *relación* en la que el representante es *indagador* de la voluntad e intereses de aquellos –representación en sentido *material*–⁶², la Sentencia 56/2022 viene a atribuir la primera de esas dimensiones a los grupos parlamentarios, colocándolos en el lugar que corresponde a las Asambleas legislativas, del mismo modo que otros pronunciamientos, como el de la Sentencia 159/2019 sobre los parlamentarios no adscritos, minusvaloran la posición de los representantes individuales y privilegian la de las formaciones políticas como *indagadores* de los intereses plurales de la sociedad⁶³.

Pero, además, la sentencia pretende resolver un problema creando bastantes otros, como se ha querido poner de manifiesto a lo largo de este trabajo. En ese sentido, no es difícil hipotetizar, por ejemplo, que, si la Mesa del Parlamento de Cataluña hubiera optado por el sistema de votación que el grupo proponente solicita en su escrito de

61 Previsto en Andalucía (art. 4.4 de la Ley 19/2007), en Cataluña (art. 3.5 de la Ley 6/2010) y en Extremadura (Resolución de la Presidencia de 15 de marzo de 2016 sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe la Asamblea de Extremadura al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres).

62 Böckenförde (1985).

63 En cierta contradicción en ambos casos, además, con los planteamientos que sustentan la Sentencia 123/2017, sobre la ley valenciana de senadores.

reconsideración, entonces los parlamentarios de los otros grupos parlamentarios, o los propios grupos, hubieran podido acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando que ese procedimiento de papeletas con consignación del nombre del candidato suponía una limitación a su capacidad de decisión en el Pleno, no conforme con las previsiones legales y con los precedentes parlamentarios al respecto⁶⁴.

La autocontención en la impartición de la justicia es fundamental cuando se trata del Tribunal Constitucional y de la resolución de recursos de amparo parlamentarios. En este contexto, puede decirse que la justicia debe ir asociada con mayor intensidad a la norma escrita que dota de seguridad jurídica, en detrimento de principios o categorías que deben utilizarse con enorme finura, como los de la representación proporcional, la representación política, la representatividad o la autonomía parlamentaria⁶⁵. A este respecto, no puede obviarse que, en los conflictos parlamentarios, entran en juego y en colisión distintos intereses políticos para los que, en muchas ocasiones, no es posible dilucidar con absoluta nitidez si alguno de ellos está dotado de una razón tal, avalada por el ordenamiento jurídico, que obligue a darle prevalencia sobre los otros.

El Tribunal Constitucional tenía a su disposición diferentes caminos para haber ensayado esa autocontención en el asunto de esta sentencia y no haber recurrido a lo que hemos llamado, aquí, una justicia poética que, sustentada en que la Mesa del Parlamento de Cataluña debería haber llevado a cabo una labor prospectiva acerca de lo que podía ocurrir en la sesión plenaria, le conduce a anular un acuerdo de aquella que es conforme con el ordenamiento jurídico y con los precedentes parlamentarios, y que no supone, además, una aplicación arbitraria o irrazonable de este. Por ejemplo, el Tribunal hubiera podido dejar de decidir sobre el fondo del asunto si hubiera considerado que la posible vulneración del derecho fundamental derivaría, en su caso, del acuerdo plenario que no había sido recurrido; o si hubiera aceptado que la vulneración del criterio de la adecuada representación proporcional exige una reiteración en el bloqueo de la propuesta de un grupo parlamentario, lo cual, como se recoge en la propia sentencia, no se produjo en absoluto. ♦

64 Recurso de amparo con visos de prosperar si el Tribunal Constitucional, en esa hipótesis, se sirviera de los mismos argumentos jurisprudenciales vertidos en sus recientes sentencias 65, 75 y 85 de 2022.

65 Resulta revelador, en este sentido, cómo se entiende la autonomía parlamentaria en el voto particular concurrente del magistrado Antonio Naruáez Rodríguez, no como garantía de las Cámaras legislativas para el establecimiento y la aplicación de sus normas de funcionamiento interno en los procedimientos parlamentarios, sino como ámbito de libertad política del que dispone un Parlamento para adoptar sus decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

Böckenförde, E. W. (1985). Democrazia e rappresentanza. *Quaderni costituzionali*, 2, 227-263.

Caamaño Domínguez, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Fernández Cañueto, D. (2022). El derecho a la representación proporcional en la designación de los senadores autonómicos. La STC 56/2022 (caso Miquel Iceta). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 23. Recuperado de <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM22.0104>

García-Escudero Márquez, P. (1995). *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Madrid: Cortes Generales; Centro de Estudios Constitucionales.

Pérez Gabaldón, M. (2021). La heterogeneidad y complejidad en la regulación de los sistemas de elección y del Estatuto de los Senadores y Senadoras designados por los Parlamentos Autonómicos. *Revista general de derecho constitucional*, 35.