

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22411 *Sala Primera. Sentencia 116/2023, de 25 de septiembre de 2023. Recurso de amparo 3837-2021. Promovido por el Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña y por su portavoz don Juan Garriga Domènech respecto de los acuerdos de la mesa de la Cámara sobre propuestas de senadores que corresponde designar al pleno del Parlamento. Supuesta vulneración del derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos: utilización del cociente Imperiali para el reparto de designación de senadores autonómicos que no contraviene la normativa aplicable ni el principio de proporcionalidad.*

ECLI:ES:TC:2023:116

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga y don Juan Carlos Campo Moreno, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3837-2021, promovido por el Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña y por su portavoz don Juan Garriga Domènech, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 26 de abril de 2021, por el que se desestima la petición de reconsideración planteada contra el acuerdo de 20 abril de 2021, sobre la distribución del número de senadores que corresponde designar proporcionalmente a cada grupo parlamentario. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña y don Josep Lluís Cleries i González y doña Assumpció Castellví i Auvi. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. El Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña y su portavoz, don Juan Garriga Domènech, representados por el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, bajo la dirección del letrado don Juan José Aizcorbe Torra, interpusieron recurso de amparo contra los acuerdos mencionados en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en este tribunal el 9 de junio de 2021.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La Junta Electoral Central, mediante acuerdo de 25 de febrero de 2021, por el que se ordena la publicación del resumen de los resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el 14 de febrero de 2021, hizo constar que los diputados obtenidos por cada una de las candidaturas en dichas elecciones fueron los siguientes: Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE), treinta y tres; Esquerra Republicana de Catalunya, treinta y tres; Junts per Catalunya, treinta y dos; Vox, once; Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar, nueve; En Comú Podem-

Podem en Comú, ocho; Ciutadans-Partido de la Ciudadanía, seis, y Partit Popular/ Partido Popular, tres.

b) En el acta de la reunión de la junta de portavoces del Parlamento de Cataluña celebrada el 20 de abril de 2021 se hizo constar como criterio de la junta en relación con la distribución de los senadores que han de representar a la Generalitat en el Senado que «la presidenta constata que se han expuesto dos formas de cálculo de la distribución de senadores, que son la Imperiali y la d'Hondt. En consecuencia, después de conocer el posicionamiento de los diferentes portavoces, la fórmula Imperiali es la que se impone por mayoría de la junta de portavoces, con el resultado de tres senadores para G.P. Socialistes i Units per Avançar y G.P. d'Esquerra Republicana y dos senadores para G.P. de Junts per Catalunya».

c) La mesa del Parlamento de Cataluña, en reunión celebrada el 20 de abril de 2021, de acuerdo con la junta de portavoces y de conformidad con lo establecido en el art. 174.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), resolvió distribuir el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario por la fórmula Imperiali, con el resultado de que, de los ocho senadores a designar, le corresponden a los grupos parlamentarios Socialistes i Units per Avançar y Esquerra Republicana tres senadores a cada uno y al de Junts per Catalunya, dos senadores.

d) El Grupo Parlamentario Vox, mediante escrito de 21 de abril de 2021, presentó solicitud de reconsideración alegando que la normativa reguladora de la distribución del número de senadores que corresponde designar a la Generalitat de Cataluña establece como criterio de reparto el de proporcionalidad y si se aplica dicho criterio y los sistemas de cálculo utilizados en todas y cada una de las legislaturas que anteceden a la presente, a Vox con once diputados autonómicos le corresponde designar un senador autonómico. A esos efectos, afirma, con invocación de los arts. 14 y 23.2 CE, que, en un claro fraude de ley y abuso de derecho, se ha acudido a la fórmula Imperiali, que es un método de cálculo que hasta la fecha no ha sido empleado jamás en el Parlamento de Cataluña ni en ningún otro Parlamento del resto de España. Destaca que «el método de restos mayores se ha utilizado en todas las legislaturas para repartir los senadores, excepto en la cuarta y la décima, en las que se utilizó la regla d'Hondt» y que con ambos sistemas a Vox le hubiera correspondido un senador, ya que «según el método de restas mayores le tocaban dos al PSC, dos a ERC, dos a Junts, uno a la CUP y uno a Vox, y según d'Hondt tres serían del PSC, dos de ERC, dos de Junts y uno de Vox. En cambio, aplicando la hasta el momento desconocida "fórmula Imperiali", los partidos JxCat, ERC y PSC salen reforzados y evitan que se designe un senador de Vox, ya que tres le corresponden al PSC, tres a ERC y dos a Junts».

e) La mesa, por tres votos a favor y dos en contra, desestimó la solicitud de reconsideración por acuerdo de 26 de abril de 2021, con fundamento en que, (i) de conformidad con el artículo 3.2 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado, es la mesa la que determina el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario; y (ii) «en cada legislatura se decide el concreto sistema proporcional, habiéndose utilizado varios sistemas en función de cada legislatura. En esta ocasión, los representantes electos han decidido usar la fórmula Imperiali, un mecanismo de distribución perfectamente válido en democracia, motivo por lo cual no existe ningún impedimento para utilizarlo. La fórmula Imperiali cumple con los criterios de proporcionalidad que requiere la legalidad vigente y responde al resultado de las urnas emanado el 14 de febrero».

3. Los demandantes de amparo solicitan que se estime el recurso por vulneración de su derecho a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE) con anulación de los acuerdos impugnados.

Los demandantes, tras exponer la jurisprudencia constitucional que consideran aplicable al caso sobre que el derecho a la presentación de candidaturas de senadores autonómicos forma parte del *ius in officium* de los representantes políticos, la especial protección de las minorías y el valor de los usos parlamentarios, alega que los acuerdos

impugnados se enmarcan en una estrategia de la mayoría en el Parlamento de Cataluña para crear un cordón sanitario en torno al partido político Vox, negándole el derecho fundamental a la participación política.

Los demandantes, incidiendo en que la normativa sobre la designación de senadores autonómicos por la Generalidad de Cataluña establece que debe hacerse «de forma proporcional al número de diputados de cada grupo parlamentario» y exponer la jurisprudencia constitucional sobre el requisito de la proporcionalidad en la designación de distintos cargos representativos (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 2; 76/1989, de 27 de abril, FJ 4, y 4/1992, de 13 de enero, FFJJ 2, 3 y 4), pone de relieve que, a falta de concreción de un determinado sistema de proporcionalidad en la designación de los senadores autonómicos, la mesa cuenta con amplias facultades, siempre que respete el principio de proporcionalidad, pero no se puede alterar el método de cómputo en atención a los intereses de la mayoría política ni por aplicar a un grupo parlamentario un cordón sanitario. Afirman que la fórmula seleccionada altera la esencia de la proporcionalidad al excluir por completo a los grupos minoritarios produciendo una situación notablemente desventajosa, que constituya una discriminación vedada por el art 23.2 CE. Destacan que se ha impuesto la única fórmula de cálculo que permite a los tres grupos mayoritarios repartirse la totalidad de los senadores, excluyendo por completo a los minoritarios, ya que, con la aplicación de todas las fórmulas utilizadas desde la I Legislatura –método de restos mayores y regla d'Hondt–, al grupo parlamentario Vox le hubiera correspondido la designación de un senador autonómico.

A esos efectos afirman que «dentro de las fórmulas de “resto mayor”, la más proporcional es el “cociente Hare”, que es el más exacto desde un punto de vista matemático al aplicar el cociente mediante la fórmula $q=m/n$, siendo “n” el número de senadores a repartir y “m” el de parlamentarios; la siguiente aplicada en derecho comparado más proporcional es el “cociente Droop” a través de la fórmula $q=1+m/(n+1)$; y finalmente la menos proporcional y más favorable a las mayorías es el cociente Imperiali que aplica la fórmula $q=m/(n+2)$ » y añaden que «no cabe duda de que la aplicación de dicha fórmula Imperiali desvirtúa la propia esencia de la proporcionalidad tal y como ha sido entendida unánimemente entre nosotros desde la aprobación de la Constitución. Y es que desde la Constitución de 1978 nunca se ha aplicado en España un sistema que dé resultados tan mayoritarios como la referida fórmula Imperiali. Resulta manifiestamente inconstitucional acudir a la fórmula menos proporcional con la única finalidad de que la mayoría política pueda excluir de una función constitucional tan esencial como la designación de los senadores autonómicos a un grupo minoritario que, con cualquier otra fórmula de cálculo, hubiera tenido derecho a la designación de al menos un senador».

Los demandantes aducen que los acuerdos impugnados infringen los usos parlamentarios, ya que no hay precedente ni en el Parlamento catalán ni en ningún otro parlamento en España de utilización de la fórmula Imperiali. Consideran que quizá debería promoverse la modificación de la doctrina constitucional en esta materia, en la que se ha reconocido un «amplio margen de decisión a la Cámara» (STC 4/1992, FJ 3), ya que «a falta de ejercicio de esa predeterminación normativa por parte de los órganos de la Cámara, el criterio de proporcionalidad para la designación de los senadores del artículo 69.5 CE no puede quedar al albur de la mayoría de turno en la correspondiente Asamblea autonómica, dado que dicha mayoría política podría ir variando la fórmula de cálculo en función de sus intereses políticos o de sus respectivas alianzas y con desconsideración del principio de proporcionalidad constitucionalmente impuesto». Destacan que «a falta de previsión legal expresa, son los órganos parlamentarios los que deben suplir la laguna mediante una resolución parlamentaria formal que predetermine la regla de cómputo. Y a falta de estas normas parlamentarias, después de las elecciones, la mesa debería estar limitada a aplicar la regla seguida en la anterior Legislatura o una regla de cálculo de la que resulte, al menos, una proporcionalidad igual o superior a la de la regla de general aplicación entre nosotros, esto es, la fórmula d'Hondt».

Los demandantes afirman que el recurso tiene especial trascendencia constitucional porque plantea una cuestión jurídica que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)], ya que se trata de un recurso de amparo parlamentario respecto de actos que carecen de una vía jurisdiccional previa de tutela; y una cuestión novedosa sobre la que no hay jurisprudencia constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)] por la singularidad del caso en que una mayoría política selecciona entre las distintas fórmulas existentes de reparto proporcional aquel que permitía su exclusión, apartándose de todos los precedentes.

Los demandantes, con invocación del art. 89.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitan la práctica de prueba consistente en requerir al Parlamento de Cataluña para que comunique al Tribunal Constitucional los criterios aplicados en cada una de las legislaturas para el cálculo de la designación proporcional de los senadores con el resultado obtenido en cada caso y si la fórmula Imperiali se había aplicado en alguna ocasión previa.

4. La Sección Segunda de este tribunal, por providencia de 4 de octubre de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso 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)] y dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña para la remisión de testimonio del expediente y que se tuviera por emplazado en el recurso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 16 de noviembre de 2021, tuvo por recibido el testimonio del expediente, por personado al Parlamento de Cataluña y a don Josep Lluís Cleries i González y doña Assumpció Castellví i Auvi, representados por el procurador de los Tribunales don Carlos Ricardo Estévez Sanz, y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTC, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 28 de diciembre de 2021, interesa que se dicte sentencia desestimando el recurso de amparo con fundamento en que, si bien la función de designar a los senadores por parte de los parlamentarios autonómicos, en la forma y con los requisitos que establece la normativa, forma parte del *ius in officium* (STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 3), en el presente caso no cabe apreciar que se haya producido una infracción del régimen jurídico aplicable a la designación de senadores autonómicos por parte de la Generalidad, de que deba utilizarse un criterio de proporcionalidad [arts. 69 CE; art. 61 y disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado y art. 174 RPC].

El Ministerio Fiscal afirma que la aplicación de la fórmula Imperiali se cohonestaba con el criterio de proporcionalidad establecido legalmente, lo que no ha sido negado por los demandantes que tampoco han justificado que se haya producido una desviación sustancial de la proporcionalidad o que la fórmula no sea objetiva y razonable, limitándose a discrepar de su utilización en el caso.

El Ministerio Fiscal también rebate la alegación de los demandantes de que la mesa ha elegido una fórmula *ad casum*, ignorando los usos parlamentarios, con la finalidad de impedir que pudieran designar a un senador, dando lugar a una discriminación prohibida, argumentando que no se aporta elemento de prueba alguno sobre el método empleado en legislaturas precedentes, por lo que no ha quedado probado en el presente proceso constitucional la existencia de un verdadero uso parlamentario relativo a la fórmula proporcional usada de forma habitual y única por el Parlamento de Cataluña ni, por tanto, un cambio de criterio respecto de precedentes anteriores; habiéndose limitado a

interesar del Tribunal Constitucional que reclamara dichos precedentes, cuando podría haberlos solicitado, como grupo parlamentario de la Cámara, a los órganos parlamentarios correspondientes. También destaca que no se aprecia la discriminación aducida ya que la regulación en la materia evidencia que la elección de senadores autonómicos se produce en el ámbito de la autonomía parlamentaria sin fijar un concreto método proporcional de distribución de los senadores autonómicos a los grupos parlamentarios, lo que deja en manos de la mesa su concreción, que en este caso se ha aplicado a todos los grupos parlamentarios por igual, de tal manera que su aplicación no solo ha privado de la posibilidad de designar a un senador al grupo parlamentario demandante sino también a otro grupo parlamentario.

El Ministerio Fiscal, por último, concluye que la mesa ha cumplido con la exigencia de motivar la aplicación que ha efectuado de las normas sobre distribución de senadores de manera proporcional entre los grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña.

7. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 21 de diciembre de 2021, solicita la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, su desestimación.

La solicitud de inadmisión del recurso se fundamenta en el incumplimiento de la exigencia de que el recurso tenga la especial transcendencia constitucional alegada por los demandantes, ya que existe jurisprudencia constitucional respecto de la cuestión suscitada y la aplicación de una concreta fórmula de reparto no plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica ni tiene consecuencias generales.

El Parlamento de Cataluña, en lo que se refiere a la petición de desestimación del recurso, afirma que este se circunscribe al concreto sistema proporcional adoptado por la mesa y que este acuerdo ha dado cumplimiento a la exigencia de la jurisprudencia constitucional que ha deferido a cada cámara la capacidad de optar libremente, y sin necesidad de justificación, entre los diversos sistemas considerados proporcionales, conforme a cualquier técnica (STC 4/1992, FJ 5). En ese sentido, destaca que el acuerdo impugnado ha elegido el sistema de resto mayor aplicado mediante la fórmula Imperiali, sin distorsionar la relación de proporcionalidad básica que existe entre los diversos grupos parlamentarios.

El Parlamento de Cataluña expone que, pese al valor que se reconoce a los usos y costumbres parlamentarios, la elección de un criterio de proporcionalidad para un supuesto concreto, en una legislatura determinada, no deviene permanente e inamovible, y la jurisprudencia llega a admitir que la fórmula aplicada pueda cambiar de una elección o una legislatura a otra, por la libre voluntad del órgano llamado a determinarla, siempre que se determine dentro de los límites que la jurisprudencia señala. A esos efectos, incide en que la jurisprudencia constitucional no ha entrado a valorar las razones del cambio de criterio, que deben incluirse dentro de la esfera de libre determinación de la cámara correspondiente, y sin llegar a la pura arbitrariedad, pueden concurrir algunas que revistan un cierto cariz político dada la naturaleza del órgano que adopta la decisión. Cuando se reconoce la posibilidad, en el marco constitucional, de escoger entre diversos criterios de aplicación de la «proporcionalidad» es porque esta no constituye un concepto unívoco, sino que admite un rango diverso de modalidades, expresadas en fórmulas matemáticas, categorizadas o tipificadas por la doctrina especializada en esta materia. De entre esta diversidad, dos son las más extendidas en derecho comparado, la conocida como «cocientes mayores», y dentro de esta la variante d'Hondt, y la de restos mayores, que tiene diversas variantes o formas de aplicación, entre ellas, la conocida como fórmula Imperiali. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 69.5 CE, las diversas cámaras autonómicas han oscilado entre diferentes fórmulas, en las diversas legislaturas, por regla general, por decisiones de las mesas correspondientes. El criterio utilizado en el Parlamento de Cataluña, para establecer la cuota que corresponde a cada grupo parlamentario del número de senadores que corresponde elegir a dicha cámara, desde la primera legislatura hasta la actual, ha oscilado entre el sistema de restos mayores o el sistema d'Hondt, aunque decantándose

de manera destacada por el primero de los sistemas. Y respecto del sistema de restos mayores, la fórmula aplicada habitualmente ha sido la de Hare-Niemeyer. En la actual legislatura se ha seguido utilizando el sistema de restos mayores, aunque en su variante de la fórmula Imperiali.

El Parlamento de Cataluña argumenta que, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, la flexibilidad en la aplicación del criterio de proporcionalidad tiene como límite infranqueable que no llegue a alterarse su propia esencia ni que conlleve una situación notablemente desventajosa. Afirma que la fórmula de restos mayores en la variante Imperiali no solo no altera la esencia proporcional, sino que se ajusta a ella, ya que si se hubiera elegido las fórmulas a las que se refiere el recurrente se habría producido una distorsión en el resultado ya que dos grupos parlamentarios tendrían la mitad de senadores que grupos con el triple de diputados (método de restas mayores). En el caso de que se hubiera escogido el método d'Hondt, el resultado conduciría igualmente a una distorsión notable puesto que a dos grupos con el mismo número de diputados (treinta y tres), se le asignaría a uno la cuota de tres senadores y a otro dos, e igualmente resultaría favorecido el grupo parlamentario Vox respecto al segundo y tercer grupos de la cámara al obtener la mitad de la representación de senadores que estos grupos.

El Parlamento de Cataluña discrepa con la pretensión de los demandantes de que se modifique la jurisprudencia constitucional en el sentido de que la mesa debe limitarse a aplicar el criterio establecido en la legislatura anterior o una regla de cálculo de la que resulte, al menos, una proporcionalidad igual o superior a la de la fórmula d'Hondt, haciendo las siguientes consideraciones: (i) La fórmula Imperiali no es una fórmula extravagante dentro de los sistemas habituales de distribución electoral, ya que la doctrina especializada no duda en incluirla entre los sistemas de restos mayores; tratándose de una fórmula proporcional existente en derecho comparado, que evita una distorsión de la relación aritmética que se da entre los grupos de la cámara y que sería desfavorable para los tres principales grupos. (ii) No existe un derecho de los grupos parlamentarios a que deba buscarse la aplicación de una fórmula que favorezca la posibilidad de que designen senadores derivado de que así se ha hecho en el pasado en el Parlamento de Cataluña, ya que en prácticamente todas las legislaturas del Parlamento desde 1980 ha habido grupos a los que no se les ha reconocido el derecho a proponer candidatos a senadores. (iii) Los grupos parlamentarios de similares dimensiones o representatividad a la del grupo demandante de amparo no se les ha asignado siempre, en pasadas legislaturas, un número de senadores. Así, se aprecia que en pasadas legislaturas a grupos parlamentarios con igual número de miembros y representando un porcentaje incluso superior de votos al obtenido por este en la presente legislatura (7,69 por 100) no se les ha asignado ningún senador. Tal sería el caso de la IV Legislatura, en la que el grupo parlamentario de ERC tenía once miembros (7,96 por 100 de los votos) y no se le asignó ningún puesto de senador, o el caso de la V Legislatura, en la que el grupo de Iniciativa per Catalunya-Verds se componía también de once miembros (representando un 9,71 por 100 de los votos emitidos), sin que se le atribuyese tampoco ningún puesto de senador.

Por último, el Parlamento de Cataluña señala que los acuerdos impugnados no incorporan ninguna motivación referida a un supuesto cordón sanitario en contra del Grupo Parlamentario Vox por lo que no puede ser tomada en consideración pues se estaría ejerciendo un juicio de intenciones impropio de la justicia constitucional y como tal rechazado reiteradamente por la jurisprudencia (STC 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 2).

8. Los demandantes de amparo y la parte comparecida no han presentado alegaciones.

9. Por providencia de 21 de septiembre de 2023 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo.

El objeto del presente recurso de amparo es determinar si la decisión parlamentaria impugnada, en la que se acuerda la aplicación de la fórmula Imperiali para el reparto proporcional de la designación de senadores autonómicos entre los grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña, ha vulnerado el derecho de representación política (art. 23.2 CE) de los demandantes de amparo por tratarse de la selección de una novedosa fórmula que se aparta de las utilizadas en legislaturas previas con la intención de privarles de la posibilidad de designación de un senador autonómico; destacando que a falta de una previsión legal expresa sobre la regla de reparto «la mesa debería estar limitada a aplicar la regla seguida en la anterior legislatura o una regla de cálculo de la que resulte, al menos, una proporcionalidad igual o superior a la de la regla de general aplicación entre nosotros, esto es, la fórmula d'Hondt».

El Tribunal, ya como delimitación del objeto de este recurso, debe reiterar que las argumentaciones que tienen que ver con un juicio de intenciones políticas –como es en este caso el que la finalidad de la fórmula de distribución seleccionada era privarles de la designación de su senador autonómico– deben quedar totalmente al margen del juicio de constitucionalidad a realizar en esta jurisdicción de amparo, cuyo único objeto es determinar si la pretensión invocada en el recurso, sustentada en este caso sobre la alegada vulneración del derecho fundamental de participación política de los recurrentes, ha sido objeto de lesión o no por los poderes públicos [STC 38/2022, de 11 de marzo, FJ 9 e)].

Por tanto, el objeto de este recurso queda limitado a determinar si ha vulnerado el derecho de representación política del grupo parlamentario recurrente la decisión de la mesa del Parlamento de Cataluña de seleccionar la regla Imperiali para el reparto proporcional de la designación de senadores autonómicos apartándose con ello de las fórmulas utilizadas en legislaturas previas e incumpliendo la exigencia de establecer una regla de cálculo de la que resulte, al menos, una proporcionalidad igual o superior a la de la regla de general aplicación, que es la fórmula d'Hondt.

2. Cuestiones previas: petición de prueba y causa de inadmisión alegada.

a) El tribunal no considera necesaria la práctica de la prueba instada por la parte demandante de amparo, consistente en requerir al Parlamento de Cataluña para que informe sobre los criterios aplicados en cada una de las legislaturas para el cálculo de la designación proporcional de los senadores con el resultado obtenido en cada caso y si la fórmula Imperiali se había aplicado en alguna ocasión previa. Por un lado, se trata de una información de acceso público disponible en las publicaciones oficiales del Parlamento de Cataluña que, por tanto, podría haber sido adjuntada por la parte demandante de amparo como documentación de la demanda y a la que el Tribunal tiene pleno acceso sin que por ello sea necesario objeto de prueba [SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3 a), y 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 2]; y, por otro, en relación con la inexistencia de precedentes sobre la aplicación de la fórmula Imperiali, además, es una cuestión no controvertida por las partes personadas.

b) El tribunal, en relación con la alegación del Parlamento de Cataluña de que el recurso carece de especial transcendencia constitucional, debe recordar que, conforme a una jurisprudencia constitucional reiterada, esta exigencia de admisibilidad, que no es de carácter procesal sino referida al fondo del asunto, es apreciada por el Tribunal en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC, sin que sea susceptible de reconsideración en el momento de la sentencia (SSTC 80/2020, de 15 de julio, FJ 2; 155/2020, de 4 de noviembre, FJ 2, o 2/2022, de 24 de enero, FJ 2).

En cualquier caso, con el fin de exponer las razones por las que se consideró que concurre la especial transcendencia constitucional del recurso, el Tribunal reitera, para

hacer reconocibles los criterios de aplicación empleados al respecto (SSTC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3, o 40/2022, de 21 de marzo, FJ 2), que, al margen de que los recursos de amparo de origen parlamentario pudieran tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)] y de que por su especial configuración se promueven siempre sin haber contado la parte demandante con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos (SSTC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, o 97/2020, de 21 de julio, FJ 2), el presente recurso 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)]. En efecto, lo alegado con invocación del art. 23.2 CE en el presente recurso de amparo de manera principal es que una mayoría parlamentaria ha seleccionado una novedosa fórmula para el reparto proporcional de senadores de designación autonómica apartándose de los precedentes parlamentarios. Esa fundamentación singulariza el objeto de este recurso frente al que fue analizado en la STC 4/1992, de 13 de enero, en la que el pronunciamiento principal del Tribunal quedó limitado a la eventual necesidad de aplicación de la regla d'Hondt en la designación de senadores autonómicos con carácter supletorio, en defecto de una previsión normativa expresa sobre el sistema proporcional de aplicación.

3. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho de representación política (art. 23.2 CE) y su proyección a la designación proporcional de los senadores autonómicos prevista en el art. 69.5 CE

a) La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera reiterada una serie de pronunciamientos generales sobre el derecho de representación política que, habiendo sido resumidos recientemente, por ejemplo, en las SSTC 68/2020, de 29 de junio, FJ 2; 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3; 38/2022, de 11 de marzo, FFJJ 4 y 5; 25/2023, de 17 de abril, FJ 3; 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3, o 65/2023, de 6 de junio, FJ 3, pueden concretarse en los siguientes extremos:

(i) El art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. De ese modo, existe una conexión directa entre el derecho de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), ya que, con carácter general, en una democracia representativa son aquellos quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, por lo que ambos preceptos, de manera directa el art. 23.2 CE y de manera indirecta el art. 23.1 CE, quedarían vacíos de contenido, o serían ineficaces, si el representante político se viese privado de su cargo o perturbado en su ejercicio.

(ii) El derecho a la representación política del art. 23.2 CE es de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden, que una vez creados quedan integrados en el estatus propio del cargo. No obstante, el art. 23.2 CE no consagra un derecho al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse vulnerado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan a la igualdad entre representantes o contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de sus derechos y facultades o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno.

(iii) Su carácter de derecho de configuración legal debe ser puesto en relación con el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE, que incluye como una de sus manifestaciones la autonomía normativa, que comporta, no solo una esfera

de decisión propia de las asambleas legislativas en relación con la elaboración de su reglamentación interna, sino también el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de dicha reglamentación. Esa autonomía interpretativa cuenta con ciertos límites como son: (a) la subordinación del órgano interpretador a la labor de creación normativa del Pleno de la asamblea, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias en la materia; (b) la eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política determina que debe hacerse una exegesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación; y (c) la necesidad de que aquellos acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, que permita determinar si la decisión adoptada entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar y que no se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

b) La jurisprudencia constitucional, de manera específica, también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con la eventual afectación que sobre el núcleo de la función representativa y la igualdad entre representantes tiene la facultad de las cámaras autonómicas para la designación proporcional de los senadores autonómicos prevista en el art. 69.5 CE. A esos efectos, ha reconocido que «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)» [STC 56/2022, de 5 de abril, FJ 4 A)]. Ha incidido también en que las desviaciones de la proporcionalidad en dicha designación son susceptibles de configurar una lesión del art. 23.2 CE revisable en vía de amparo constitucional (STC 4/1992, de 13 de enero, FJ 2) siempre que posean una innegable entidad y estén desprovistas de un criterio objetivo y razonable que pueda permitir justificarlas.

En relación con ello, atendiendo al margen de apreciación que tienen las mesas de las asambleas representativas en la interpretación de la normativa autonómica respecto de la selección del criterio de proporcionalidad para la distribución en la designación de los senadores autonómicos, la STC 4/1992, de 13 de enero, ya destacó las siguientes ideas sobre el particular:

(i) La proporcionalidad estricta es difícil de alcanzar en toda representación y tanto más cuanto más reducido sea el número de representantes a elegir o el colegio a designar, por lo que «la adecuada representación proporcional», que exige el art. 69.5 CE para la designación de los senadores de las comunidades autónomas, no puede entenderse como una proporcionalidad estrictamente matemática, sino que «solo puede ser, por definición, imperfecta, y resultar exigible dentro de un razonable margen de flexibilidad, siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia (SSTC 40/1981, 32/1985, 75/1985 y 36/1990)» (STC 4/1992, FJ 2). De ello se deriva que «la proporcionalidad, o mejor las desviaciones de la misma, enjuiciables en amparo por devenir en constitutivas de una discriminación vedada por el arts. 23.2 de la Constitución, no pueden ser entendidas de una forma estrictamente matemática, sino que deben venir anudadas “a una situación notablemente desventajosa” y a “la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que las justifique” (SSTC 75/1985, fundamento jurídico 3, y 36/1990, fundamento jurídico 2). Dicho de otra manera: las desviaciones de la proporcionalidad susceptibles de configurar una lesión del art. 23.2 de la Constitución y, por ello, revisables en vía de amparo constitucional, tienen que poseer una innegable entidad, a la par que estar desprovistas de un criterio objetivo y razonable que pueda permitir justificarlas» (STC 4/1992, FJ 2).

(ii) El art. 69.5 CE no predetermina una regla concreta de proporcionalidad, de modo que, si la normativa autonómica de referencia –como es el caso de la Comunidad

Autónoma de Cataluña– tampoco prevé una especificación sobre ese particular, lo que se establece normativamente es un amplio margen de decisión a la cámara para distribuir el número de senadores con arreglo a cualesquiera de los criterios de proporcionalidad existentes.

En este contexto normativo, «no cabe hablar “de una laguna reglamentaria”, en el sentido de imprevisión del procedimiento de designación de los senadores, sino de la utilización de una fórmula, que puede ser discutible pero que es clara, la atribución a la mesa de la facultad de fijar en cada caso el número de senadores que proporcionalmente corresponden a cada grupo parlamentario [...]. En el ejercicio de esta función, no existe previsión normativa alguna en el ordenamiento autonómico que limite la potestad de la mesa para articular dicha proporcionalidad, como órgano de dirección y gobierno de la Cámara, y elevar su propuesta al Pleno. Este procedimiento de designación, o la indeterminación del mismo, dejando en manos de la mesa su concreción, es el resultado querido por el juego de la autonomía, primero, de la comunidad autónoma mediante las potestades de autoorganización ejercidas en su respectivo estatuto y, luego, de la autonomía reglamentaria de la asamblea [...]; y no puede estimarse lesivo de los derechos fundamentales del grupo recurrente, porque, una vez elegida la regla de proporcionalidad por la mesa, se aplica a todos los grupos parlamentarios por igual, circunstancia que satisface lo exigido por el art. 23.2 de la Constitución en materia de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes» (STC 4/1992, FJ 3).

Ello implica que, cuando se atribuye una potestad a la mesa para la distribución de senadores autonómicos con la sola exigencia de que se respete «la adecuada representación proporcional», no puede ser entendida en el sentido de que resulte obligada la aplicación de la llamada regla d'Hondt como criterio general establecido en el sistema electoral español, ya que (a) «la regla D'Hondt opera precisamente como correctivo de la regla de proporcionalidad pura, y como tal es una modulación de la regla de proporcionalidad que no puede ser objeto de aplicación extensiva y analógica allí donde el precepto se refiera sin más y sin matices a la proporcionalidad»; y (b) el carácter supletorio del art. 163 de la Ley Orgánica del régimen electoral general opera, en su caso, para las elecciones autonómicas pero, en defecto de previsión expresa, no resulta de aplicación a la designación de los senadores autonómicos previsto en el art. 69.5 CE, «que se remite al respecto a los correspondientes estatutos de autonomía, imponiéndoles precisamente como único límite la necesidad de asegurar “la adecuada representación proporcional”. La ausencia de previsión normativa en el ordenamiento autonómico no puede suponer, en consecuencia, la necesaria aplicación subsidiaria de una regla prevista para las elecciones generales y autonómicas, pero no para una designación de senadores por parte de la asamblea de una comunidad autónoma» (STC 4/1992, FJ 3). Todo ello sin perjuicio de que en el ejercicio de la facultad atribuida a la mesa de la cámara esta «hubiera podido adoptar, voluntariamente, en vez de la regla de proporcionalidad adoptada, el método de la regla d'Hondt, pero ello pertenece a la esfera de libre decisión de la asamblea, sobre la que, en tanto no exista lesión de derechos fundamentales, no corresponde entrar a este tribunal» (STC 4/1992, FJ 3).

(iii) Por tanto, en un contexto normativo autonómico, en el que no se establece un específico criterio de proporcionalidad para la distribución de los senadores autonómicos, sino que se otorga la facultad de determinar dicho criterio a la mesa de la cámara una vez celebradas las elecciones autonómicas, la mesa puede «distribuir libremente los senadores de designación autonómica entre los diversos grupos parlamentarios conforme a cualquier técnica [...] ya acabe dicha opción, inevitablemente, por beneficiar a los grupos más grandes o a los pequeños y minoritarios, siempre y cuando no llegue a alterar la misma esencia proporcional de este sistema electoral» (STC 4/1992, FJ 5).

c) El tribunal, por otra parte, ha establecido sobre los usos parlamentarios, invocados en la demanda, una reiterada jurisprudencia constitucional resumida

recientemente en la STC 38/2022, de 11 de marzo, FJ 5, en la que se destacan las siguientes ideas:

Los usos parlamentarios, entendidos como la reiteración de actos sustancialmente iguales adoptados por el mismo órgano parlamentario y referidos a la misma cuestión, tienen una «trascendencia nomotética» (STC 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5) y «han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios “siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho” (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3)» (STC 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4).

Ahora bien, también ha señalado este tribunal que «ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara» (STC 190/2009, citada, FJ 4). A lo dicho se añade que «“son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma reglamentaria (SSTC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3; 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4; 57/2011, de 25 de mayo, FJ 7, y 76/2017, de 19 de junio, FJ 5)” (STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8)» [STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 2 B)].

Las prácticas o usos parlamentarios desempeñan, pues, un papel interpretativo y complementario en la aplicación del derecho escrito mediante la precisión del sentido y alcance de alguna o algunas de sus normas, pero en ningún caso podrán entrar en contradicción con aquel derecho escrito. A este respecto, el Tribunal ha precisado que «“los usos parlamentarios tienen su límite inmediato en el reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7, y 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria” (SSTC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y 224/2016, FJ 4)» (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 5).

En definitiva, los usos parlamentarios en cuanto pauta reiterada de comportamiento, fijada mediante la repetición de actos realizados por un mismo órgano parlamentario respecto de una misma cuestión, tienen la capacidad de contribuir a la configuración del contenido del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma reglamentaria escrita, pero siempre que aquellas prácticas no contravengan lo dispuesto en el reglamento de la cámara correspondiente.

4. Aplicación de la jurisprudencia constitucional al presente recurso de amparo

El Tribunal, por la necesidad de respetar la propia configuración de esta jurisdicción de amparo y de minimizar cualquier intromisión en el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE, tal como ha hecho en ocasiones precedentes de recursos de amparo parlamentarios (así, por ejemplo, en las SSTC 66/2021, de 15 de marzo, FJ 4; 137/2021, de 29 de junio, FJ 4; 38/2022, de 11 de marzo, FJ 7; 96/2022, de 12 de julio, FJ 2, o 65/2023, de 6 de junio, FJ 3), va a desarrollar el análisis de la constitucionalidad de los acuerdos impugnados comenzando por verificar si por su contenido han incidido en el núcleo esencial del derecho de representación política de los demandantes de amparo. Solo en el caso de que haya sido así, podrá avanzarse en el análisis de si la decisión parlamentaria controvertida en el presente recurso de amparo se ha producido en contravención de la normativa parlamentaria aplicable al caso.

a) El tribunal constata que los acuerdos parlamentarios impugnados se refieren a la selección del criterio de distribución proporcional de senadores autonómicos por parte de la mesa del Parlamento de Cataluña y que lo concretamente alegado por el grupo parlamentario demandante de amparo, con invocación del art. 23.2 CE, es que dicha selección le ha privado de la posibilidad de designar uno de esos senadores que entiende que le correspondería por criterios de proporcionalidad conforme a las fórmulas de reparto utilizadas en legislaturas precedentes. En ese sentido, en una alegación no controvertida por las partes personadas, el grupo parlamentario recurrente afirma que con la aplicación de cualquiera de las fórmulas utilizadas desde la I Legislatura –método de restos mayores y regla d'Hondt– le hubiera correspondido la designación de un senador autonómico.

Por tanto, tomando en consideración que no se ha objetado en este procedimiento que la selección en los acuerdos impugnados de un criterio de distribución proporcional alternativo al utilizado en legislaturas previas es susceptible de alterar el reparto en la designación de senadores autonómicos entre los grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña, el Tribunal concluye, atendiendo a una jurisprudencia constitucional reiterada y específicamente referida a la facultad constitucional de las cámaras legislativas autonómicas de designación de los senadores autonómicos prevista en el art. 69.5 CE [SSTC 4/1992, de 13 de enero, FJ 2, y 56/2022, de 5 de abril, FJ 4 A)], que la decisión parlamentaria impugnada ha incidido en un aspecto que forma parte del núcleo esencial de la función representativa de los demandantes de amparo susceptible de comprometer sus derechos de representación política. Ello determina que resulte necesario avanzar en el análisis para verificar si los acuerdos impugnados y, por tanto, la incidencia que ha tenido en ese aspecto del *ius in officium*, se han adoptado contraviniendo la normativa parlamentaria de aplicación en cuanto a la exigencia de proporcionalidad.

b) El tribunal, al analizar la regularidad constitucional de la interpretación y aplicación al caso de la normativa parlamentaria autonómica efectuada en los acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo a los efectos de la exigencia de reparto proporcional, constata como presupuestos fácticos relevantes los siguientes:

(i) El art. 69.5 CE establece que «las comunidades autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional». A esos efectos, el art. 61 a) EAC, establece que corresponden al Parlamento, entre otras funciones, «designar a los senadores que representan a la Generalitat en el Senado. La designación debe realizarse en una convocatoria específica y de forma proporcional al número de diputados de cada grupo parlamentario» y su disposición adicional primera que dicha designación se hace «en los términos que establece una ley aprobada por la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto».

En desarrollo de esa previsión estatutaria, el art. 3 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado, dispone en su apartado primero que «una vez celebradas las elecciones al Parlamento y una vez constituida la mesa de la cámara, esta determina el número de senadores que corresponde designar al Parlamento, de acuerdo con la normativa aplicable»; y en su apartado segundo que «la mesa, de acuerdo con la junta de portavoces, determina el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario». Por su parte, el art. 174.2 RPC establece que «la mesa del Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces, fija el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario».

(ii) Una vez celebradas las elecciones al Parlamento de Cataluña el 14 de febrero de 2021 –en las que los diputados obtenidos por cada una de las candidaturas fue de treinta y tres por el Partit dels Socialistes de Catalunya; treinta y tres por Esquerra

Republicana de Catalunya; treinta y dos por Junts per Catalunya; once por Vox; nueve por la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar; ocho por En Comú Podem-Podem en Comú; seis por Ciutadans-Partido de la Ciudadanía, y tres por el Partit Popular/Partido Popular– la junta de portavoces y la mesa del Parlamento de Cataluña se reunieron el 20 de abril de 2021 a los efectos de proceder a la distribución proporcional entre los diversos grupos parlamentarios de los ocho senadores que debían ser designados por el Parlamento de Cataluña.

En el acta de la reunión de la junta de portavoces se hizo constar que «la presidenta constata que se han expuesto dos formas de cálculo de la distribución de senadores, que son la Imperiali y la d'Hondt. En consecuencia, después de conocer el posicionamiento de los diferentes portavoces, la fórmula Imperiali es la que se impone por mayoría de la Junta de Portavoces, con el resultado de tres senadores para G.P. Socialistes i Units per Avançar y G.P. d'Esquerra Republicana y dos senadores para G.P. de Junts per Catalunya». Por su parte, la mesa de la cámara resolvió distribuir el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario por la fórmula Imperiali, con el resultado ya señalado.

La mesa, tras ser solicitada la reconsideración de su acuerdo por el grupo parlamentario demandante de amparo, la desestimó por tres votos a favor y dos en contra por acuerdo de 26 de abril de 2021, con fundamento en que la mesa tiene atribuida la facultad de determinar el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario y «en cada legislatura se decide el concreto sistema proporcional, habiéndose utilizado varios sistemas en función de cada legislatura. En esta ocasión, los representantes electos han decidido usar la fórmula Imperiali, un mecanismo de distribución perfectamente válido en democracia, motivo por lo cual no existe ningún impedimento para utilizarlo. La fórmula Imperiali cumple con los criterios de proporcionalidad que requiere la legalidad vigente y responde al resultado de las urnas emanado el 14 de febrero».

(iii) El «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» («BOPC») permite acreditar que, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, que es la que establece el concreto marco normativo en el que fue aprobada la decisión parlamentaria impugnada, los acuerdos de designación de senadores autonómicos de 7 de febrero de 2011, 3 de diciembre de 2015 y 16 de diciembre de 2018 resolvieron el uso del sistema de los mayores restos; el acuerdo de 21 de enero de 2013, el sistema d'Hondt; y el acuerdo impugnado en el presente recurso de amparo, la fórmula Imperiali.

c) El Tribunal, tomando en consideración la jurisprudencia constitucional y los antecedentes expuestos anteriormente, concluye que la aplicación de la normativa parlamentaria efectuada en los acuerdos impugnados no ha vulnerado el art. 23.2 CE de los recurrentes. Las razones para llegar a esta conclusión desestimatoria son las siguientes:

(i) El Tribunal constata que la normativa autonómica reguladora de la designación proporcional de senadores autonómicos en el caso controvertido, al igual que sucedía con la normativa autonómica analizada en la citada STC 4/1992, ha utilizado, en uso de las potestades de autoorganización, la fórmula de atribuir a la mesa, tras la celebración de cada una de las elecciones autonómicas y a la vista de la conformación de los grupos parlamentarios, la facultad de fijar en cada caso el número de senadores que proporcionalmente corresponden a cada uno de estos grupos sin ningún límite para concretar dicha proporcionalidad conforme al sistema o fórmula de reparto que considerara más adecuado.

A esos efectos, como ya destacó este tribunal, la facultad de la mesa en la selección del criterio de distribución proporcional en estos contextos normativos (a) no puede ser entendida en el sentido de que resulte obligada la aplicación de la llamada regla d'Hondt como criterio general establecido en el sistema electoral español (STC 4/1992, FJ 3); y (b) esa facultad de selección lo es con independencia de que dicha opción acabe, inevitablemente, por beneficiar a los grupos más grandes o a los pequeños y

minoritarios, siempre con el límite de que, dentro de un razonable margen de flexibilidad, no se llegue a alterar la misma esencia de la proporcionalidad, que viene anudada a que se genere una situación notablemente desventajosa a partir de la ausencia de un criterio objetivo y razonable que pueda permitir justificarla (STC 4/1992, FFJJ 2 y 5).

En el presente caso, el Tribunal advierte que no ha sido controvertido por el grupo parlamentario demandante de amparo que la fórmula Imperiali es un criterio de reparto proporcional conocido en la ciencia política, que incluso ha mantenido vigencia normativa en el Derecho comparado. De hecho, lo que imputa el grupo parlamentario recurrente a este criterio, por un lado, es que se trata de la fórmula «menos proporcional y más favorable a las mayorías», desvirtuando «la propia esencia de la proporcionalidad, tal y como ha sido entendida unánimemente entre nosotros desde la aprobación de la Constitución»; o que «nunca se ha aplicado en España un sistema que dé resultados tan mayoritarios como la referida fórmula Imperiali»; y, por otro, que, en defecto de una previsión legal expresa sobre la regla de reparto, la mesa debería seleccionar una regla de cálculo de la que resulte, al menos, una proporcionalidad igual o superior a la de la regla de general aplicación en el Derecho español, que es la fórmula d'Hondt.

Por otra parte, el Tribunal también advierte que el reparto de los ocho senadores ha correspondido en un número de tres para los grupos parlamentarios del Partit dels Socialistes de Catalunya y de Esquerra Republicana de Catalunya, compuesto cada uno de ellos por treinta y tres diputados, y en un número de dos para el grupo de Junts per Catalunya, conformado por treinta y dos diputados. A partir de ello, el resto de grupos parlamentarios, incluyendo el ahora recurrente que era el siguiente en mayor número de diputados con once, no obtuvieron la posibilidad de designar ningún senador.

En atención a ello, el Tribunal concluye que, en sí mismo considerado, el criterio de distribución seleccionado en los acuerdos impugnados no es contrario a la exigencia de proporcionalidad. En primer lugar, tomando en cuenta el contexto normativo regulador de la distribución proporcional en la designación de los senadores autonómicos por el Parlamento de Cataluña –que, se insiste en ello, no es el de una laguna normativa en la concreción de ese criterio sino una decisión consciente adoptada en aplicación de capacidades autoorganizativas de utilizar la fórmula de atribución a la mesa de la facultad de fijar en cada caso el número de senadores que proporcionalmente corresponden a cada grupo parlamentario– no cabe derivar que resulte constitucionalmente obligado ni la aplicación supletoria del sistema d'Hondt, por las razones ampliamente expuestas en la STC 4/1992, FJ 3; ni la opción por un sistema proporcional que establezca una proporcionalidad igual o superior a esta, como pretende el grupo parlamentario recurrente. La prescripción constitucional del art. 69.5 CE es taxativa al establecer como único requisito en la designación autonómica de los senadores correspondientes que se asegure «la adecuada representación proporcional», por lo que no puede quedar condicionado por la eventual previsión normativa infraconstitucional adoptada en otros contextos diferentes a su desarrollo.

En segundo lugar, la aplicación del método Imperiali, a pesar de resultar desventajosa para el grupo parlamentario recurrente en relación con otros posibles sistemas alternativos que pudieran haberse elegido, no altera la esencia de la proporcionalidad exigida. Se trata de un criterio de reparto proporcional conocido y preexistente que responde en su formulación y aplicación a criterios objetivos y razonables suficientemente contrastados que no ha tenido como consecuencia, en relación con la conformación numérica de los diferentes grupos parlamentarios resultantes de las elecciones autonómicas de 14 de febrero de 2021, una situación notablemente desventajosa contraria a la esencia de la proporcionalidad en tanto que se aprecia que el reparto de senadores se ha producido entre grupos parlamentarios que triplicaban el número de diputados al recurrente. Es cierto que en este caso la mesa no ha explicitado las razones por las que ha adoptado una fórmula para la designación de los senadores que le correspondía, pero esas razones derivan evidentemente de la singularidad del resultado alcanzado.

(ii) Por lo que se refiere a la alegación de la parte demandante de amparo en relación con un apartamento de los usos parlamentarios en la selección del criterio de reparto proporcional, el Tribunal entiende que no se ha acreditado que hubiera un criterio único y uniforme en la designación de senadores desde la entrada en vigor de la Ley 6/2010, de 26 de marzo.

En efecto, sin perjuicio de que no consta que la mesa hubiera seleccionado la fórmula Imperiali con anterioridad, el Tribunal constata que la mesa del Parlamento de Cataluña ha utilizado en tres legislaturas el criterio de reparto de los mayores restos, en una el sistema d'Hondt y en la ahora impugnada la fórmula Imperiali. De hecho, en las tres legislaturas previas a la presente se utilizaron en dos de ellas el criterio de mayores restos y en otra el sistema d'Hondt. Esto determina que no se cumple el presupuesto fáctico necesario para que pueda tomarse en consideración la invocación de la parte demandante de amparo de los usos parlamentarios de que exista una pauta reiterada de comportamiento, fijada mediante la repetición de actos realizados por un mismo órgano parlamentario respecto de una misma cuestión. Al contrario, lo que se aprecia como pauta de comportamiento es que, siguiendo la previsión normativa sobre la facultad soberana de la mesa para establecer el criterio de reparto proporcional, esta ha decidido en cada legislatura la selección de la concreta regla que ha considerado adecuada.

La anterior apreciación sería suficiente para desestimar esta alegación. No obstante, habida cuenta de que la admisión de este recurso se ha vinculado a la oportunidad que se daba al tribunal para determinar, desde la perspectiva del art. 23.2 CE, el alcance que en el concreto contexto normativo presente en este caso tienen los usos parlamentarios en la fijación de los criterios de distribución proporcional de los senadores autonómicos, el Tribunal considera necesario profundizar en las razones por las que resulta procedente su desestimación.

A esos efectos, debe destacarse que, conforme es jurisprudencia constitucional reiterada, (a) el papel interpretativo y complementario que desempeñan las prácticas o usos parlamentarios en la aplicación del derecho escrito lo es mediante la precisión del sentido y alcance de alguna o algunas de sus normas en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma escrita, con el límite de que no la contravenga; y (b) los usos parlamentarios no han de tener necesariamente el mismo valor que la normativa escrita.

Pues bien, el Tribunal tiene que recordar que la normativa catalana de aplicación al caso, como ocurre con otras muchas normativas autonómicas en la materia, si bien no establece un concreto criterio de proporcionalidad, ello no implica una laguna normativa o una situación de ambigüedad, sino, como ya se destacó en la STC 4/1992, FJ 3, una decisión consciente de dejar completa libertad de criterio a la mesa para decidir sobre el reparto proporcional. Ello determina, por un lado, que el Tribunal no aprecie que se esté en un contexto normativo en el que los usos parlamentarios puedan desempeñar el papel interpretativo y complementario enunciado por la jurisprudencia constitucional, ya que se está ante una previsión escrita completa y suficientemente precisa. Por otra parte, además, tomando en consideración lo ya señalado sobre la decisión de la normativa de aplicación de otorgar libertad de criterio a la mesa, la pretensión de que, aunque existiera una fórmula uniforme usada previamente, dicha fórmula resultara de aplicación obligada implicaría una contravención de la libertad de criterio establecida en la norma escrita, que no puede ser amparada por la invocación del art. 23.2 CE, ya que dotaría a ese uso parlamentario de una fuerza normativa superior a la norma escrita.

Las razones expuestas acreditan que los acuerdos impugnados, aunque han incidido en un aspecto del *ius in officium* de la parte demandante en amparo, se han adoptado sin contravención alguna de la normativa aplicable al caso, lo que determina a este tribunal a decidir la completa desestimación del recurso de amparo interpuesto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña y por su portavoz don Juan Garriga Domènech.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.