

## Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos

Cristina Pauner (UJI).

**RESUMEN:** La investigación que se presenta contiene unas reflexiones constitucionales acerca de los principales problemas que atañen a la función parlamentaria de designación de cargos públicos: la marcada politización del proceso; la ignorancia del carácter autonómico del estado en el procedimiento; las posibilidades de fiscalización de la designación parlamentaria o el ejercicio de control político sobre los cargos públicos.

**NOTA BIBLIOGRÁFICA:** Especialista en temas orgánicos ha publicado una monografía sobre “La designación parlamentaria de cargos públicos” (Congreso de los Diputados, 2003) así como otros artículos en los que se analizan la configuración y funciones de las instituciones públicas en nuestro país (Senado, Ministerio Fiscal, entre otras). Asimismo, cuenta con un libro sobre “El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos” (CEPC, 2001) y algunas publicaciones especializadas en materia de derechos (libertad de cátedra, derecho de sufragio, etc.).

**SUMARIO:** I. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS: RELEVANCIA Y NATURALEZA.- II. CINCO ASPECTOS CRÍTICOS DEL MODELO ESPAÑOL DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA DE ÓRGANOS.- 1. El control partidista y la politización de los órganos. 2. La inoperancia del trámite de comparecencia previa ante las Comisiones parlamentarias de Nombramientos. 3. La ignorancia del carácter autonómico del Estado español. 4. La responsabilidad del Parlamento por demoras en el cumplimiento de la función de designación de órganos. 5. El control político sobre los cargos de designación parlamentaria. III. REFLEXIONES FINALES

### I. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS: RELEVANCIA Y NATURALEZA

La *función parlamentaria de designación de cargos públicos* no aparece enumerada explícitamente entre las funciones que desempeña nuestro Parlamento sino que debe entenderse incluida en la genérica denominación de “demás competencias” que la Constitución española de 1978 encomienda a las Cortes Generales en su art. 66.2 *in fine*<sup>172</sup>.

A pesar de que esta característica pudiera llevar a concluir que nos encontramos frente a una competencia residual, lo cierto es que la *función de designación parlamentaria de los titulares de cargos institucionales* posee una importancia vital que se revela de inmediato cuando en la composición de estos órganos parece que se juega todo el problema de la politización o no politización de los mismos y, por tanto, la calidad del modelo diseñado. No es necesario detenerse a exponer la trascendencia de esta cuestión para el correcto funcionamiento de las instituciones: basta pensar, por ejemplo, en el Consejo General del Poder Judicial y las repercusiones negativas que, en el desarrollo de sus competencias, tiene el hecho de que se denuncie su politización a raíz del procedimiento de designación de sus vocales.

El grado de intervención del Parlamento en la designación de los titulares de órganos públicos es de diferente intensidad puesto que afecta a órganos de muy diversa naturaleza: órganos constitucionales (como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial); órganos de relevancia constitucional (como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas) y órganos de carácter administrativo (como las Administraciones Independientes). Pero, con carácter general, esta competencia parlamentaria de designación de cargos públicos es encuadrable entre las *funciones de orientación política* entendiéndose por tales las que aspiran a influir en la actividad futura de los órganos del Estado y de los entes públicos vinculándola a ciertas directrices y lo más frecuente es que la iniciativa en orden a la adopción de una actividad de orientación política surja de los partidos políticos a través de los cuales los

---

<sup>172</sup> Esta función también es ejercida por los Parlamentos autonómicos a quienes los Estatutos de Autonomía o la legislación autonómica han venido a atribuir la designación de cargos en su ámbito territorial. A nivel estatutario, el nombramiento parlamentario típico en el ámbito autonómico es la designación de Senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma pero se contempla en los Estatutos de Autonomía y en diversas leyes autonómicas, la designación de los Defensores del Pueblo autonómicos; de los consejeros de los Tribunales de Cuentas autonómicos; de los miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma; de los miembros del Consejo de Administración del Ente televisivo autonómico; de los vocales no judiciales de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma; de parte de los miembros de los Consejos Sociales de las Universidades autonómicas; de parte de los consejeros que integran los Consejos Consultivos autonómicos y de parte de los miembros de los Consejos Audiovisuales autonómicos.

ciudadanos pueden concurrir a la determinación de la política nacional<sup>173</sup>. De esta forma, los actos parlamentarios que contribuyen a la determinación de las personas que ocupan cargos situados en el vértice de la organización estatal como los magistrados constitucionales o los vocales del Consejo General del Poder Judicial son actos susceptibles de incidir sobre la orientación política nacional.

En este sentido, el papel que la mayoría parlamentaria-gubernamental juega en la elección de los titulares de otros órganos es determinante, de ahí, la estrecha relación que guarda esta función de designación con los procedimientos para dirigir e impulsar la acción política del Gobierno. Ciertamente, a través de la intervención de las Cámaras en la designación de todos o de parte de los miembros de un órgano, se prevé una actuación determinante de la mayoría gubernamental que designará a aquellas personas más afines ideológicamente a sus planteamientos o que disfruten de su confianza política de forma que, con su actuación desde el seno de estos órganos, colaboren en la realización del programa de la mayoría<sup>174</sup>. Es cierto que la previsión de mayorías reforzadas y la duración en el cargo independiente de la vida del Parlamento subrayan la necesidad de que estas elecciones se hagan desligadas de las mayorías coyunturales pero la “utilización” de esta función por parte de las mayorías políticas para impulsar y dirigir estas importantes instituciones estatales es innegable.

Como sentencia la doctrina, “del mismo modo que el Gobierno busca el desenvolvimiento de su programa político buscando a personas de su confianza para ciertos puestos, paralelamente, las Cortes eligen o nombran ciertos cargos para asegurar su funcionamiento acorde con los principios constitucionales, o con la interpretación de los mismos que en cada momento mantiene la mayoría parlamentaria”<sup>175</sup>.

Una vez puesta de relieve la importancia de esta función parlamentaria y la finalidad que cumple, es necesario detenerse a reflexionar sobre las numerosas críticas y defectos en su articulación y puesta en práctica.

Principalmente la práctica negociadora entre fuerzas políticas mediante la que se procede a las designaciones y que ha venido a denominarse como *sistema de cuotas* o *lotizzazione*, ha acabado generando una denuncia generalizada en los medios periodísticos, profesionales y políticos ya que se designan a personas vinculadas ideológicamente a los grupos proponentes en función del porcentaje de representación parlamentaria. Se critica el tratarse de un excelente instrumento de interferencia contrario al principio de la división de poderes del Estado, si por este procedimiento los parlamentarios – o sea, el poder legislativo – designan a los miembros de órganos jurisdiccionales o parajurisdiccionales y, consiguientemente, la institución no puede quedar al margen de los intereses de los partidos políticos con las consecuencias negativas que esto supone para el correcto desarrollo de sus funciones. Piénsese en el caso del Tribunal de Cuentas que debe controlar la financiación de los partidos políticos; el Tribunal Constitucional que se pronuncia sobre normas o actos que proceden del Parlamento, y así sucesivamente<sup>176</sup>.

Por eso, los modos concretos con que ha venido haciéndose en España esa negociación pecan de numerosos *defectos*: “de forma pública y con constantes filtraciones a los medios de comunicación de las diversas incidencias del proceso; incumpliendo reiteradamente y hasta el escándalo los plazos fijados para hacer efectiva la renovación que, en su caso, sea procedente; dando publicidad a los nombres de los candidatos sobre los que se negocia antes de haber consultado personalmente con los mismos su

---

<sup>173</sup> A. PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1984, págs. 290 y 293.

<sup>174</sup> I. MOLAS e I. E. PITARCH: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 215 y 216.

<sup>175</sup> F. SANTAOLALLA: *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 390.

<sup>176</sup> Como apuntábamos, las consecuencias de esta designación partidista se agravan cuando ese perfil ideológico y politizado que se ha trasladado al órgano designado se traduce, a su vez, en cuotas de poder en otras instituciones al comprobarse que su designación depende de aquéllos. Esto es lo que ocurre si se analizan las competencias que ostenta el Consejo General del Poder Judicial que desarrolla, entre otras muchas, funciones sobre el nombramiento de los jueces; funciones en las que tiene reflejo la problemática partidista. En las renovaciones de vacantes en las Salas del Tribunal Supremo suelen escenificarse duros enfrentamientos políticos entre los diversos sectores que componen el Consejo. Para corroborar estas afirmaciones pueden consultarse en las hemerotecas las discusiones entre partidos políticos que precedieron a la aprobación de la LO 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, concretamente su art. 127 que elevó a mayoría de tres quintos de sus miembros las propuestas de nombramientos del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ; del Vicepresidente de este último; de los miembros del Tribunal Constitucional; de los Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo; de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y del Magistrado competente para conocer de las autorización de determinadas actividades del Centro Nacional de Inteligencia intromisivas en determinados derechos fundamentales.

disposición a aceptar una eventual designación y corriendo el riesgo, por lo tanto, de que el precandidato ya consensuado rechace la propuesta después de que todo el mundo la conozca, con el daño asociado para la imagen de la institución que ello lleva indiscutiblemente aparejado; o, en fin, negociando al copo y con una actitud sectaria que no tenga en cuenta la composición global de las Cámaras parlamentarias y que parta solamente del dato de la estricta correlación numérica de fuerzas entre los partidos que conjuntamente reúnen el mínimo de tres quintos exigido. En una palabra, exteriorizando y enfatizando los rasgos más negativos de todo proceso de negociación entre partidos y eliminando el elemento indispensable de transigencia y discreción de ese proceso que hace creíble socialmente (...) la final designación parlamentaria o judicial”<sup>177</sup>.

## II. CINCO ASPECTOS CRÍTICOS DEL MODELO ESPAÑOL DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA DE ÓRGANOS

### 1. El control partidista y la politización de los órganos

La primera crítica que se vierte sobre el mecanismo de designación parlamentaria de cargos institucionales es la de su marcada politización y, por tanto, la del excesivo control que, sobre esta función, ejercen los partidos políticos. La injerencia partidista ha sido denunciada como una presunta vulneración del principio de división de poderes, especialmente, en un sistema de gobierno parlamentario como el nuestro en el que el partido gubernamental controla asimismo la mayoría parlamentaria y, gracias a la designación de los titulares de determinados órganos, su dominio se extiende hasta abarcar a éstos también.

El procedimiento de designación que la normativa prevé ha quebrado desde su primera aplicación y ha sido sustituido por una *convención parlamentaria* adoptándose el sistema de previo consenso que consiste en una negociación llevada a cabo por los portavoces de cada grupo parlamentario hasta conseguir la aceptación de sus candidatos. Posteriormente, las listas consensuadas se someten a votación con la certeza de haber asegurado los votos requeridos para la aprobación de la candidatura y contando con la disciplina de partido<sup>178</sup>. El resultado de esta aplicación del “consenso previo” es el conocido *sistema de cuotas* por el que los partidos mayoritarios – el gubernamental y el principal partido de la oposición – proceden al reparto de los puestos a designar<sup>179</sup> produciéndose una *manipulación* de la designación parlamentaria por parte de los partidos políticos que establece una vinculación ideológica de los titulares de los cargos incompatible con el *status* de independencia e imparcialidad que sobre ellos se predica<sup>180</sup>.

<sup>177</sup> R. L. BLANCO VALDÉS: “La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, monográfico sobre el Tribunal Constitucional, núm. 4, 1999, pág. 270.

<sup>178</sup> Ello contando incluso con el voto secreto que, tanto en la legislación nacional como en la autonómica –excepto los Reglamentos del Parlamento de Cantabria, del Parlamento de La Rioja y de la Asamblea de la Ciudad de Melilla–, se exige en las votaciones sobre elección de personas y que, teóricamente, evita el mandato imperativo del partido político sobre los parlamentarios y las eventuales sanciones a los diputados indisciplinados (art. 87.1.2º RCD; art. 97.3 RS; arts. 93.2 RAnd; 100.b RAR; 115.1.b RAst; 92.1.2º RCan; 115.1.b RC-LM; 88 y 90.1.1º RC-L; 81.1.1º RCat; 91.1.2º RExt; 91.1.2º RGal; 88 RIBal; 125.3 RM; 108.1.d RMur; 100.1 RN; 82.1.2º RCV; 77 RPV y y 65.1 Rceuta) lo que, en última instancia, “estimula la libertad y objetividad en la elección” (J. LOZANO MIRALLES; “Órganos de control externo y parlamento”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 40, 1997, pág. 180).

<sup>179</sup> El fenómeno de las “cuotas de partido” en instituciones públicas que, por su naturaleza y funciones tienen que estar al margen del juego político y, por tanto, de la expresión de las sucesivas mayorías y minorías políticas ha sido abordado por el Tribunal Constitucional en una ocasión y como consecuencia del recurso planteado contra los preceptos de la LOPJ. En su sentencia 108/1986, de 29 de julio, el Tribunal Constitucional advierte que “se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos pero no en este, atienden sólo a la distribución de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y, entre ellos, señaladamente, el Poder judicial” (STC 108/1986, de 29 de julio, fj 13).

<sup>180</sup> Esta práctica no es exclusiva del ámbito nacional puesto que se reproduce en las designaciones que los parlamentos autonómicos realizan dándose el caso de normativas autonómicas en las que se institucionaliza, elevándose a rango legal, el reparto por cuotas. Por ejemplo, el art. 24 de la Ley 2/1996, de 17 de julio, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, prevé que en la designación de los siete consejeros de la Cámara de Cuentas cada grupo parlamentario tiene derecho, como mínimo a que uno de los

Además, se denuncia que la dinámica partidista en la formalización de las propuestas conduce a un claro predominio del Ejecutivo dada su fuerza numérica parlamentaria<sup>181</sup>. Esta práctica puede, en los momentos de dura confrontación política y de desacuerdo entre los dos grandes partidos, paralizar *sine die* la renovación de las instituciones.

No obstante y aunque no puede ponerse en duda que la práctica ofrece argumentos para la desconfianza y proyecta la imagen de la sospecha partidista, lo cierto es que no puede decirse que los candidatos propuestos por una fuerza política para ocupar un cargo institucional hayan mantenido regularmente en el ejercicio de sus funciones el punto de vista de aquella fuerza política y ejemplos hay de magistrados del Tribunal Constitucional o vocales del Consejo General del Poder Judicial que han adoptado decisiones que encerraban consecuencias políticas de importancia en contra de la posición mantenida por el partido que los había propuesto para el cargo. Es más: la gran mayoría de los seleccionados para ocupar puestos en órganos de designación parlamentaria demuestran una calificación excelente en el desarrollo de su función y consiguen hacer valiosas aportaciones en su actuación<sup>182</sup>. Asimismo, como señala López Guerra, ante la denuncia de dependencia de los órganos designados respecto de otras instancias políticas – sean estas el Gobierno, el Parlamento o los partidos políticos – “cabría meditar sobre si ello es en sí mismo disfuncional, o si constituye más bien una consecuencia lógica del carácter pluralista de una sociedad democrática”<sup>183</sup>.

---

miembros provenga de su propuesta y, para el caso de que ello no fuera posible, se ha previsto el reparto de Consejeros sobrantes con arreglo a una compleja fórmula (C. PAUNER CHULVI; *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, págs. 81 y 82). En esta línea, causa cuanto menos perplejidad las razones que, según resume Ruiz Robledo, indujeron a una reforma legislativa de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz (Ley 11/2001, de 11 de diciembre) que elevó a cuatro el número de Adjuntos puesto que se trataba de conseguir que se creara el número de cargos institucionales necesarios para permitir un reparto proporcional entre los grupos políticos presentes en el Parlamento andaluz primando, de este modo, los intereses de partido sobre la lógica institucional (A. RUÍZ ROBLEDO: “Los órganos de extracción parlamentaria”, en *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria. Órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*, Jornadas de estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX aniversario del Estatuto, Comares, Granada, 2004, págs. 84 y 85).

<sup>181</sup> La denuncia por afinidad ideológica de los componentes de algún órgano de designación parlamentaria cuenta con algún antecedente jurisprudencial como el ATC 226/1988, de 16 de febrero, en el que el recurrente, Sr. Ruiz Mateos, pretende la recusación de uno de los Magistrados del Tribunal, D. Manuel Rodríguez-Piñero, ponente del asunto, por la amistad íntima de éste con el Presidente del Gobierno, que había ordenado la expropiación de RUMASA. El Tribunal Constitucional concluye que en forma alguna puede deducirse amistad íntima en el sentido del art. 219 LOPJ del hecho de que el Magistrado haya sido designado por el Gobierno y en la afinidad ideológica con el partido que sostiene al Presidente señalando “que dos de los Magistrados del Tribunal Constitucional han de ser nombrados por el Gobierno es mandato de la Constitución y tal mandato ha de aplicarse con preferencia a las causas de recusación (...) que por ello son de imposible aplicación” y que “lo mismo ha de decirse de las posibles afinidades ideológicas, no probadas por lo demás, que nada tienen que ver con la causa de recusación propuesta” (fj 3).

<sup>182</sup> Como acertadamente resume Blanco Valdés en alusión a los partidos políticos, se trata de cargos que son “decididos *por* aquellos, sin que ello quiera decir que debieran ser, siempre, nombramientos *de* partido” (cursiva en el original) (R. L. BLANCO VALDÉS; “Altos cargos y control parlamentario”, Claves de razón práctica, núm. 82, 1998, pág. 14).

<sup>183</sup> L. LÓPEZ GUERRA: “Modelos de gobierno de los jueces”, *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, núm. 1, 1997, pág. 27. Asimismo, constituye motivo de reflexión el hecho de que, reiteradamente, se designe al Parlamento como órgano designante o se introduzca un trámite parlamentario en la designación de órganos cuando se trata de garantizar un mínimo de independencia e imparcialidad en el órgano designado. Por acudir únicamente a los ejemplos de la presente Legislatura puede mencionarse la Proposición de Ley de modificación del sistema de designación del Fiscal General del Estado presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds que propugna la modificación del art. 29 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, y el establecimiento de un trámite parlamentario previo al nombramiento del Fiscal General del Estado, mediante el que la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, tras la comparecencia del mismo, se exprese sobre su idoneidad para desempeñar el cargo (BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 57-1, de 23 de abril de 2004). En sentido parecido, la Proposición de Ley de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal presentada por el Grupo Mixto pretende que la designación del Fiscal General del Estado cuente con el aval de dos tercios

Precisamente, en relación con estas valoraciones, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (...) y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política. Si ninguna otra norma lo impide, por tanto, no hay discriminación ideológica en el hecho de que al proveer cargos públicos de naturaleza política (...), se dé preferencia a los correligionarios, de manera que lo decisivo será siempre la existencia o no de esa norma impeditiva”<sup>184</sup>.

2. La inoperancia del trámite de comparecencia previa ante las Comisiones parlamentarias de Nombramientos

En el procedimiento parlamentario de designación de cargos públicos destaca la introducción de un aspecto relativamente novedoso: se trata del sometimiento del nombramiento o renovación de cargos institucionales al trámite parlamentario de un *examen previo de los candidatos ante las Comisiones de Nombramientos* que al efecto existen tanto en el Congreso de los Diputados (donde recibe la denominación de Comisión Consultiva de Nombramientos) como en el Senado (donde se llama Comisión de Nombramientos)<sup>185</sup>.

La introducción de esta comparecencia parlamentaria previa al nombramiento fue muy aplaudida y calificada como una novedad positiva, depositándose muchas esperanzas en su operatividad como filtro ante las propuestas inidóneas y como mecanismo controlador de los excesos procedentes de la mayoría parlamentaria, a semejanza de la técnica norteamericana del *advice and consent* senatorial<sup>186</sup>. Sin embargo, la eficacia de este trámite como mecanismo controlador puede ponerse en entredicho ya que no ha cumplido con los mencionados objetivos.

---

de las Cortes Generales tras una comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados donde se analizará su trayectoria profesional y méritos acreditados (*BOCG*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 51-1, de 23 de abril de 2004). Por último, la Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de Radio y Televisión, por la que se regula la elección parlamentaria del Director de Radiotelevisión Española y que requeriría asimismo contar con el voto favorable de al menos 2/3 de los diputados del Congreso (*BOCG*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 40-1, de 23 de abril de 2004).

<sup>184</sup> STC 32/1981, de 6 de marzo, fj 2.

<sup>185</sup> El grado de intervención o actuación de estas Comisiones varía en función del cargo a evaluar. En principio, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado y los arts. 184 a 186 RS – introducidos por la reforma de junio de 2000 – han previsto esta comparecencia previa con carácter obligatorio para los todos los candidatos propuestos para ocupar cargos públicos en órganos constitucionales y otros órganos estatales (magistrados del Tribunal Constitucional, vocales no judiciales del Consejo General del Poder Judicial, consejeros del Tribunal de Cuentas y miembros de la Junta Electoral Central). Por su parte, en el caso de la designación de cargos de naturaleza administrativa, la normativa reguladora de las Administraciones independientes ya había previsto un trámite similar al regular la comparecencia de los nominados ante las correspondientes Comisiones parlamentarias aunque estos supuestos requieren de dos matizaciones. En primer lugar, la obligatoriedad de concurrir ante los órganos parlamentarios no recae sobre los candidatos propuestos sino sobre el Ministro del área afectada quien realiza la propuesta. En segundo término, la comparecencia tiene lugar ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados, es decir, aquella cuyo ámbito de competencia coincide con el de la Administración independiente a integrar (en concreto, el nombramiento del Gobernador del Banco de España, de los miembros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y de los integrantes de la Comisión Nacional de la Energía y del Consejo de Seguridad Nuclear el Ministro de Industria y Energía va precedido de la comparecencia del Ministro de Economía ante la Comisión de Economía y Hacienda).

<sup>186</sup> En el sistema de gobierno presidencial norteamericano, este mecanismo ejemplifica la fórmula según la cual Presidente y Senado son “*separated institutions sharing powers*”. Aunque la facultad de proposición no se agota y el Presidente puede formular sucesivas nominaciones hasta lograr la confirmación del Senado, este recurso somete la actuación del Ejecutivo a un control público, haciendo llegar al electorado los criterios de selección que adopta el Presidente en el nombramiento de los cargos que le corresponden. De manera que un ejercicio arbitrario de esta facultad puede reportar consecuencias muy negativas para la imagen pública del Jefe del Estado en EEUU y le disuadirá de realizar nombramientos inidóneos (R. L. BLANCO VALDÉS: “El botín de los colonizadores”, en *Las conexiones políticas. Partidos, Estado y sociedad*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pág. 149).

Por un lado, cuando las designaciones parlamentarias de autoridades se deben a la iniciativa y actuación de los grupos parlamentarios en el seno de las Cámaras<sup>187</sup>, el trámite parlamentario de comparecencia previa ante las Comisiones de Nombramientos del Congreso de los Diputados y del Senado pretende analizar la legitimidad de la propuesta de candidatos realizada por los grupos parlamentarios, *legitimidad formal* para el ejercicio del cargo en el sentido de cumplimiento de las condiciones objetivas (méritos y capacidades) señaladas por las leyes que no *legitimidad democrática* del nombramiento ya que esta última “se la da la elección con tres quintos en ambas Cámaras”<sup>188</sup>. Este examen pretende forzar al *self-restraint* de los grupos en el momento de formular sus nominaciones de forma que los candidatos que presenten cumplan con los requisitos exigidos so pena de ser sancionados con el veto de la Comisión y responde perfectamente a la “exigencia constitucional de someter la actuación de todos los poderes públicos a control”<sup>189</sup>.

Sin embargo, esta virtud se ve en la práctica muy menguada por diversos *aspectos negativos*.

*Primero*. La normativa aplicable no dice nada acerca de la vinculatoriedad de un informe negativo por lo que parece que, incluso con una resolución de inidoneidad, podría someterse la propuesta a votación en el Pleno de la Cámara.

*Segundo*. La Comisión actúa con voto ponderado con lo que el voto del portavoz de cada grupo parlamentario goza de un peso proporcional a la fuerza numérica de su grupo en el seno de la Cámara. Resulta obvio que su criterio será el de favorecer al candidato propuesto por su grupo y, como consecuencia del criterio de voto, los grupos más numerosos tendrán menos problemas para obtener un informe favorable de la Comisión.

*Tercero*. Tampoco se establece en la normativa ninguna exigencia relacionada con el tipo de mayoría necesaria para la aprobación del informe sobre la evaluación del candidato. De hecho, en el seno de las respectivas Comisiones de Nombramientos no se celebra ninguna votación previa a la evacuación del informe y en todas las ocasiones el trámite se entendió cumplimentado por el asentimiento implícito de los miembros del órgano tras la exposición del *curriculum vitae* del propuesto y de la celebración del debate en torno a los méritos expuestos.

*Cuarto*. Tanto la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados (punto 3º.3) como el Reglamento del Senado (art. 185.7) prevén que si alguna de las candidaturas presentadas propusiera a personas que no cumplen los requisitos objetivos establecidos en la Constitución o en las leyes siendo, por tanto, rechazada, podrá el grupo parlamentario proponente presentar nuevos candidatos en sustitución de los rechazados. De esta forma, se suaviza la exigencia de idoneidad de los candidatos propuestos ya que el grupo parlamentario cuyo candidato sea rechazado podrá siempre enmendar su propuesta.

*Quinto*. Desde la perspectiva que nos ofrece la práctica, se ha denunciado que el *sistema de cuotas* supone que los partidos asumen, sin apenas debatir las cualidades de los candidatos en un debate público y confrontando informaciones relevantes sobre los propuestos, los nombramientos que la Constitución atribuye al Congreso y al Senado. Así, el requisito de comparecencia ante las Comisiones de Nombramientos se ha convertido en un trámite formal ya que los grupos parlamentarios se limitan a plantear cuestiones poco comprometedoras al candidato sometido a examen – cuando lo hacen – dándose por superado el requerimiento de la comparecencia con esta actuación.

Las críticas expuestas se agravan cuando pasamos a analizar el segundo tipo de nombramientos cuya propuesta corresponde al Ejecutivo y que precisan de una mayor o menor intervención parlamentaria<sup>190</sup> que puede consistir, excepcionalmente, en la posibilidad de ratificar o vetar la propuesta gubernamental – en el caso de todos los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear – o en la obligación de informar de la propuesta de nombramiento a las Cámaras a través de una comparecencia informativa del Ministro del área correspondiente ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados – en los supuestos de

<sup>187</sup> En este grupo deben incluirse los ocho magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde proponer a las Cámaras; los vocales no judiciales del Consejo General del Poder Judicial; el Defensor del Pueblo; los miembros del Tribunal de Cuentas; los catorce miembros propuestos para el Consejo de Coordinación Universitaria; los cinco vocales de la Junta Electoral Central; los doce integrantes del Consejo de RTVE y los dos parlamentarios que integran la Agencia de Protección de Datos.

<sup>188</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo*, 31 de mayo de 2001, pág. 20.

<sup>189</sup> A. RALLO LOMBARTE: *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002, pág. 203.

<sup>190</sup> El supuesto típico es el de los cargos administrativos de nombramiento gubernamental en los que se prevé la intervención del Parlamento para examinar la cualificación de los nominados, a saber, el Gobernador del Banco de España y los miembros del Consejo Nacional de Energía; de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y del Consejo de Seguridad Nuclear.

nombramiento del Gobernador del Banco de España; de los miembros de la Comisión Nacional de Energía y de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones –.

Dejando al margen el supuesto del Presidente y consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear<sup>191</sup>, en todos los demás la intervención del Parlamento que es informado en sede de la Comisión correspondiente de las candidaturas propuestas por el Ejecutivo no implica efecto jurídico alguno tratándose únicamente de un eventual veto político. Aunque el Ministro competente exponga las cualidades y méritos del nominado y/o los motivos que justifican su nombramiento generándose posteriormente un debate público, no hay ninguna consecuencia jurídica que pueda condicionar la elección.

Es en este segundo escenario donde son más intensas las demandas de nuevas técnicas que permitan actuar al Legislativo como órgano controlador del Ejecutivo. Y es aquí donde la virtualidad de un mecanismo similar al *advice and consent* cobraría plena eficacia y permitiría articular una vigilancia no sólo de idoneidad sobre los propuestos sino incluso de equilibrio en la representación de la pluralidad ideológica en el seno del órgano designado.

No obstante, señalados los defectos del trámite parlamentario descrito, procede apuntar las indiscutibles ventajas del mismo.

*Primera.* Incluso teniendo presentes las escasas posibilidades de evacuar un informe desfavorable en las Comisiones de Nombramientos para el candidato propuesto, el debate y la publicidad de la sesión podrían activar una suerte de “responsabilidad difusa”<sup>192</sup> haciendo llegar a la opinión pública determinada información crítica sobre la política de nombramientos del grupo parlamentario mayoritario y ejerciendo una función de control, insistimos, con independencia de las posibilidades de éxito de paralizar la propuesta<sup>193</sup>.

*Segunda.* Otra ventaja nada despreciable del reconocimiento de un examen parlamentario de las propuestas de cualquier candidato que opte por un cargo institucional es el de ayudar a forjar un código ético de conducta en política que obligaría al *self-restraint* de los proponentes ya sean éstos los grupos parlamentarios – en los supuestos de designaciones parlamentarias – ya sea el Ejecutivo – en los casos de nombramientos gubernamentales – estableciendo unos principios de actuación útiles para quienes han de formular las propuestas. La puesta en práctica de este mecanismo permitirá elaborar un código “de lo que es democráticamente aceptable y de lo que debe ser considerado democráticamente escandaloso”<sup>194</sup>.

### 3. La ignorancia del carácter autonómico del Estado español

---

<sup>191</sup> Ciertamente, esta designación se asemeja bastante al sistema norteamericano de consejo y consentimiento del Senado ante los nombramientos presidenciales ya que la Cámara baja dispone de la facultad de vetar el nombramiento propuesto por el Gobierno aunque en realidad esta previsión es casi inocua por cuanto, en primer lugar, se entiende tácitamente aceptado el nombramiento cuando transcurre un mes desde la comunicación de la propuesta al Congreso de los Diputados sin producirse ninguna manifestación por parte de este último y, en segundo término, porque de no alcanzarse la mayoría cualificada de tres quintos para el veto ni tampoco esa misma mayoría para la confirmación parlamentaria, prevalece la elección gubernamental produciéndose el nombramiento. Como explica, Rallo Lombarte: “En otras palabras, un candidato a integrar el CSN puede ser objeto de una votación en la que ni se le vete por mayoría de tres quintos de los miembros de la Comisión parlamentaria ni se le acepte por la misma mayoría cualificada. El Gobierno podrá proceder a su nombramiento como así ha ocurrido” (A. RALLO LOMBARTE: *La constitucionalidad de las Administraciones independientes...*, pág. 272).

<sup>192</sup> Se trataría de la noción que ha formulado Giuseppe Ugo Rescigno para quien, al lado de una responsabilidad política institucional, existe otra de naturaleza difusa caracterizada por la existencia de mecanismos institucionales que, a partir de la libertad crítica de los ciudadanos, transforman los equilibrios políticos y pueden determinar incluso la remoción extraparlamentaria de los gobernantes (G. U. RESCIGNO: *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967, págs. 113 a 130).

<sup>193</sup> En palabras de García Morillo, “el control es una mera actividad de verificación independiente de la consecuencia posterior” (J. GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 175).

<sup>194</sup> Aunque alude a las propuestas del Gobierno para los nombramientos de altos cargos, Blanco Valdés cuestiona: “por ejemplo, ¿es admisible que sea nombrado para una alta responsabilidad alguien que ha sido sancionado por prevaricación? ¿Puede serlo quien ha expuesto convicciones dudosamente coherentes con valores esenciales proclamados en la Constitución? ¿O quien ha mentido sobre su cualificación profesional? ¿Debe ser una tacha insuperable tener un hermano condenado penalmente por sentencia firme? ¿Debe serlo también haber sido uno mismo condenado, aun cuando el delito hubiera ya prescrito?” (R. L. BLANCO VALDÉS: “El botín de los colonizadores”..., pág. 162).

El procedimiento de designación parlamentaria de órganos no prevé ninguna especialidad orientada a reflejar en la composición de estas instituciones la presencia de representantes de las autonomías territoriales constituyendo éste otro aspecto que ha sido objeto de críticas.

En realidad, la participación de las Comunidades Autónomas en esta función de designación de cargos públicos se articula a través de la intervención del Senado en el proceso. A este órgano, del que se predica su naturaleza de Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE), le corresponde alumbrar una composición de las instituciones que responda al carácter territorialmente descentralizado del Estado español de forma que cuando la designación parlamentaria de cargos procede de la Cámara Alta debería estar caracterizada por una especificidad territorial que se advertiría en el perfil de las personas por ella nombradas.

Pero éste no es más que un *desideratum* ya que la realidad no se corresponde con la anterior reflexión. En primer lugar, porque el Senado no ha cumplido en absoluto con su papel de Cámara de representación territorial; en segundo lugar, porque el propio órgano no ha sabido avalar con su actuación este carácter ya que sus integrantes han defendido prioritariamente las posiciones de su grupo parlamentario a nivel estatal frente a las especificidades o intereses territoriales.

Aunque los partidos políticos han entendido que forma parte de la *convención parlamentaria* a la que se atienen ceder algún puesto en las instituciones que designan las Cortes Generales a los partidos minoritarios, la demanda nacionalista de contar con una participación directa en la función de designación parlamentaria se plantea periódicamente<sup>195</sup>.

Existe alguna aportación doctrinal que, como respuesta a la problemática, aboga por que el acuerdo político venga a suplir la ausencia de un Senado que garantice la presencia de formaciones nacionalistas en estos órganos<sup>196</sup>. No puede negarse que la ventaja indiscutible de esta propuesta es la de que no supondría ninguna *modificación jurídica* del sistema constitucional de nombramiento de estos cargos públicos sino una *modificación política* del sistema seguido hasta ahora. Pero su defecto es asimismo indudable: se apela a la prudencia de los actores políticos y a un ejercicio razonable de sus funciones que, de no darse, no puede exigirse.

Por ello resultaría necesaria una solución más radical y, sobre todo, jurídica que garantice la participación de los grupos minoritarios nacionalistas en la fase de designación destacando que no se trata de asegurar *irremediamente* la presencia de representantes designados por los grupos parlamentarios nacionalistas en la composición final de estos órganos pero sí una participación que les permita intervenir en la fase de propuesta y negociación de candidatos. Consideramos que la opción adecuada para resolver esta problemática pasa por una profunda modificación del Senado en el sentido de que su composición, funciones y comportamiento de sus integrantes responda a su caracterización como Cámara territorial.

Precisamente, Cruz Villalón en su calidad de Presidente del Tribunal Constitucional, puso de relieve la importancia de adquirir conciencia de la especificidad de la designación de los cargos institucionales según sea el órgano de procedencia. En principio, afirmaba: “no se observa diferencia de sentido que otorgue singularidad propia al nombramiento por parte de una y otra Cámara (pero) este enfoque deja desaprovechada la potencialidad de la participación del Senado en su vocación de Cámara de

---

<sup>195</sup> El último episodio de estas demandas ha quedado reflejado en las propuestas que se manejaron ante las reformas estatutarias que se tramitan actualmente. En concreto, ante la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña se estudió la posibilidad de participación de la Comunidad Autónoma en instituciones estatales atribuyéndole la facultad de hacer propuestas preceptivas pero no vinculantes acerca de las personas que pudieran ocupar los puestos de magistrados del Tribunal Constitucional o de vocales del Consejo General del Poder Judicial o bien se previese la asistencia de miembros del Gobierno o del Parlamento autonómicos a las audiencias de los candidatos propuestos por el Senado (*Informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía*, Institut d'Estudis Autònoms, 2004, págs. 150 a 153). Finalmente, el art. 174 del texto elaborado por la ponencia conjunta de los grupos parlamentarios se acomoda a la normativa estatal y determina que: “La Generalidad participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y el Parlamento formula propuestas sobre la designación de los miembros de estos órganos constitucionales que corresponde nombrar al Senado, en los términos establecidos, respectivamente, por la legislación orgánica correspondiente y por el Reglamento del Senado” (*BOCP*, núm. 208, de 11 de julio de 2005). Sobre este tema puede verse, J. PÉREZ ROYO y M. CARRASCO DURÁN: “Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones estatales”, en *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, 2004, págs. 389 a 435.

<sup>196</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: “El Tribunal Constitucional: diez años de funcionamiento”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, pág. 31.



representación territorial”<sup>197</sup>. Esta solución evitaría el arbitrar mecanismos especiales de intervención de las Comunidades Autónomas para todas y cada una de las designaciones que corresponden a esta Cámara<sup>198</sup>.

#### 4. La responsabilidad del Parlamento por demoras en el cumplimiento de la función de designación de órganos

Un cuarto aspecto problemático que rodea a la función parlamentaria de designación de cargos públicos se encuentra en las ya habituales y excesivas demoras en la renovación de los órganos. Estas endémicas dilaciones perjudican gravemente a los órganos afectados: primero, por la situación de interinidad a la que se ven abocados los miembros que esperan ser sustituidos al quedar, por mandato legal, prorrogados en sus funciones; segundo, por la mala imagen del propio órgano que, ante la opinión pública, proyecta este incumplimiento de mandatos constitucionales y legales y, en último término, por el desajuste en el engranaje institucional que todo ello revela.

En relación con este requisito temporal, las previsiones normativas no han sido dotadas de gran contundencia en orden a la inexcusabilidad del cumplimiento de los plazos. Más crudamente, puede afirmarse que la inexistencia de sanción ante el incumplimiento de los plazos fijados ha permitido la violación reiterada y constante de los mismos. Como en otros casos de obligaciones constitucionales de los poderes del Estado, su infracción no tiene sanción específica alguna sino que se manifiesta exclusivamente en su responsabilidad política dentro de la mecánica del sistema parlamentario – cuando ésta sea posible – y, en último término, ante los ciudadanos. En todos los casos, lo que la norma regula es la puesta en marcha del procedimiento de designación de los nuevos integrantes pero lo que no puede quedar garantizado por esa misma norma es que el procedimiento concluya y se materialice en el acto de designación de los cargos antes de la fecha en la que expira el mandato de los anteriores miembros<sup>199</sup>.

Está claro que la solución a este problema vendría de la mano de una reforma legal que determinase taxativamente el período temporal en el que se han de formalizar las renovaciones o designaciones de forma que su incumplimiento llevase aparejada una sanción<sup>200</sup>. Por eso, abogamos claramente por una reforma normativa que introdujese en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado la propuesta de automatización de plazos. Sugerimos una previsión similar a la contenida en el art. 281.2 del Reglamento de la Asamblea de la República portuguesa de 1993<sup>201</sup> que exige que, para proceder a la designación de cargos institucionales, las candidaturas se presenten ante la Asamblea en la penúltima reunión anterior a aquella en que tuviera lugar la elección. Trasladando el espíritu de esta regulación a nuestro ordenamiento, consideramos apropiado que la presentación de los candidatos propuestos por cada

---

<sup>197</sup> P. CRUZ VILLALÓN: *Discurso pronunciado con ocasión de la renovación parcial del Tribunal Constitucional*, 7 de noviembre de 2001.

<sup>198</sup> En este sentido, P. PÉREZ TREMP: “¿Reforma del Título IX de la Constitución? El Tribunal Constitucional. Organización y funcionamiento”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992, pág. 278.

<sup>199</sup> El problema de las demoras en la designación de cargos se agudiza debido a las renovaciones parciales que afectan a las instituciones. El sistema de negociación seguido para la renovación de cargos institucionales se ha visto asimismo muy dañado por la práctica seguida en los últimos tiempos consistente en “acumular” renovaciones de órganos en una sola negociación. Así, se ha mezclado en una misma mesa negociadora la cobertura de vacantes en órganos de muy distinta entidad, como ha ocurrido recientemente al sumarse a la renovación de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional – el cupo correspondiente al Congreso de los Diputados –, los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial y las doce vacantes del Tribunal de Cuentas. La consecuencia más perniciosa de esta concentración de nombramientos es la de que con ella se difuminan las características propias de cada una de esas instituciones. Pero no sólo eso: si por el juego de los períodos negociadores se da la situación de que, a un mismo Ejecutivo, le corresponde renovar varios órganos constitucionales o de relevancia constitucional, nos encontraríamos con que la hegemonía política de que disfruta en el Parlamento puede tener una repercusión muy negativa en la configuración de estos órganos (F. RUBIO LLORENTE: “La feria de San Miguel”, en *El País*, 29 de septiembre de 2001, pág. 26).

<sup>200</sup> La Ley del Tribunal Constitucional alemán establece que sus magistrados deberán ser elegidos con una antelación máxima de tres meses antes de expirar el mandato de sus predecesores o bien, si el *Bundestag* – Cámara baja – se encontrase disuelto dentro del mes siguiente a la celebración de su primera sesión. En el caso de que se supere el plazo señalado, el propio Tribunal podrá presentar propuestas no vinculantes al órgano parlamentario a fin de desbloquear la elección (W. K. GECK: “Nombramiento y ‘status’ de los magistrados del Tribunal Constitucional federal de Alemania”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1988, págs. 179 a 181).

<sup>201</sup> Aprobado por Resolución de la Asamblea de la República núm. 4/93, de 2 de marzo, con las modificaciones introducidas por las Resoluciones núm. 15/96, de 2 de mayo, núm. 3/99, de 20 de enero y núm. 75/99, de 25 de noviembre.

grupo parlamentario se realizase, como máximo, a los dos meses de la comunicación recibida del Presidente del órgano a renovar. Esta comunicación debería ser objeto de publicación en el Boletín de las Cortes sin necesidad de acuerdo alguno al respecto. Entendemos apropiado este período porque deja suficiente margen temporal para continuar el procedimiento en la fase ante la Comisión de Nominaciones y ante el Pleno y permite que no se agote el plazo máximo legalmente establecido.

Las ventajas de esta determinación son claras: en primer lugar, permite someter a un control por parte de los órganos internos de las Cámaras la presentación de las candidaturas lo que en la actualidad no es factible ya que esta fase del procedimiento se rige por una *convención parlamentaria* que permite que la negociación entre partidos políticos demore la comunicación de los candidatos hasta haber alcanzado el consenso. En segundo lugar, se evita la modificación de un número importante de normas jurídicas mediante el recurso tan simple de proceder a una reforma reglamentaria.

Asimismo, resultaría definitivo contar con un procedimiento que permitiera denunciar la inactividad del Parlamento en el cumplimiento de su función – o del Gobierno, si fuere el caso – pero esta opción, que nos recuerda a la construcción de la inconstitucionalidad por omisión que entiende que el descuido absoluto de los mandatos constitucionales por parte del órgano legislativo puede implicar un comportamiento inconstitucional arbitrario por inactividad<sup>202</sup> -, no es posible en nuestro ordenamiento. Por ello debe acudir al procedimiento concreto y determinar en cada momento de su desarrollo intraparlamentario con qué cauces cuenta la minoría para activar el proceso. En este sentido, aunque la minoría parlamentaria está legitimada para solicitar la convocatoria del Pleno o de la Comisión respectiva, las posibilidades de éxito frente al requerimiento de incluir el asunto en el orden del día son escasas puesto que esta decisión compete a los órganos de dirección de las Cámaras que están dominados por las mayorías parlamentarias. Con todo, el rechazo injustificado o la obstaculización del ejercicio de todas las iniciativas que los Reglamentos parlamentarios otorgan a los Diputados o Senadores permitiría la interposición de un recurso de amparo a través del cauce que establece el art. 42 LOTC.

## 5. El control político sobre los cargos de designación parlamentaria

Con todo, lo más importante desde el punto de vista constitucional de cuantos aspectos problemáticos rodean a la función que nos ocupa radica en la posibilidad de articular un mecanismo de exigencia política sobre los cargos designados.

La respuesta a este interrogante sólo puede ser alguna de las dos alternativas siguientes. O bien sostener que entre las Cortes Generales y los órganos de designación parlamentaria existe una relación política de confianza similar a la que existe entre las Cámaras y el Gobierno y, por tanto, es posible articular un mecanismo de exigencia de responsabilidad política y, con ello, de destitución de los miembros de aquellos órganos o bien afirmar que se trata de una relación que se agota en el acto del nombramiento de forma que, con la imposibilidad de destituir a los integrantes de las instituciones, se está protegiendo la imparcialidad con la que deben desempeñar el cargo siendo esta última la previsión actual<sup>203</sup>.

En primer lugar, nos parece del todo punto necesario descartar por incompatible con la naturaleza y el *status* del Tribunal Constitucional la hipótesis de configurar cualquier medio a través del cual el Congreso de los Diputados o el Senado pudieran proceder a reclamar explicaciones sobre el comportamiento de los magistrados y, eventualmente, exigirles responsabilidad política por su actuación no sólo porque la regulación de las notas de independencia e inamovilidad de los miembros del Tribunal Constitucional en el ejercicio de su mandato se sanciona al más alto nivel normativo en el art. 159.5 CE ni porque le corresponde una posición clave en el sistema de organización y distribución del poder imponiendo sus decisiones a todos los demás órganos constitucionales controlando el buen funcionamiento del régimen constitucional sino, fundamentalmente, porque el criterio que define la actuación del Tribunal Constitucional es que sus resoluciones se llevan a cabo estrictamente mediante criterios y métodos jurídicos. Aunque no se puede negar que, en ocasiones, el Tribunal tenga que dirimir conflictos que son sustancialmente políticos y, a consecuencia de ello, la eventual politización en algunos de sus fallos, lo característico de la Justicia constitucional es que su razonamiento se basa exclusivamente en lo que establece la Constitución<sup>204</sup>.

<sup>202</sup> Sobre la teoría de la inconstitucionalidad por omisión pueden verse, entre otras, las SSTC 216/1991, de 14 de noviembre, ffjj 5 y 6; 31/1994, de 31 de enero, fj 7 y 96/1996, de 30 de mayo, ffjj 22 y 23.

<sup>203</sup> Quedan al margen de estas reflexiones el Defensor del Pueblo y los consejeros del Tribunal de Cuentas por su respectiva posición de dependencia respecto al órgano designante (arts. 54 y 136.1 CE).

<sup>204</sup> La independencia externa de que deben gozar los magistrados del Tribunal Constitucional aboca irremediabilmente en la inamovilidad de los mismos durante su mandato limitando a las causas legalmente establecidas los supuestos de exigencia de responsabilidad – sólo jurídica – dilucidada, en

De manera similar, la posición de los vocales de la Junta Electoral Central designados en el Congreso de los Diputados no plantea duda alguna acerca de la imposibilidad de remoción de sus cargos por parte del órgano designante como consecuencia de la exigencia de responsabilidad debido a su configuración como órgano neutral, autónomo e independiente, garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad<sup>205</sup>.

El caso de los vocales del Consejo General del Poder Judicial merece una respuesta diferente ya que la posibilidad de someterles a un juicio político ante las Cortes Generales nos parece viable, principalmente, por la naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano en cuestión que implican la adopción de decisiones que pueden ser evaluadas políticamente. Sus atribuciones en materia de nombramientos, provisión de destinos, ascensos y régimen disciplinario de jueces y magistrados otorgan al Consejo General del Poder Judicial un ámbito de apreciación y de decisión gozando de un margen de discrecionalidad que podría someterse a control político por parte del Parlamento. De hecho, la comparecencia del Presidente del Consejo ante las Comisiones de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados y del Senado con motivo de la presentación de la Memoria anual finaliza con una reprobación parlamentaria puede interpretarse esta actuación como la pérdida de la confianza parlamentaria al romperse incuestionablemente el vínculo fiduciario que está en el origen de la designación<sup>206</sup>.

Los cargos públicos cuya designación corresponde al Ejecutivo pero que, previamente a su nombramiento, deben ser informadas las Comisiones competentes del Congreso de los Diputados también plantean una problemática muy intensa en relación con el control parlamentario de esos nombramientos. En general, estos cargos públicos se ejercen en el seno de Administraciones independientes cuya principal característica reside, precisamente, en su independencia respecto del poder que les designó y de quienes se predica, asimismo, la nota de inamovilidad con lo que las reflexiones acerca de la posible exigencia de responsabilidad política recaen sobre el órgano que los designa: el Ejecutivo.

Aunque no se haya previsto la remoción por voluntad del órgano que los designó – el Gobierno – ni por voluntad del órgano parlamentario – con la importante excepción de los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear<sup>207</sup> – ello no impide que pueda hablarse de ciertos mecanismos de control directo del

---

virtud del principio de autonomía, por el mismo órgano en Pleno. La conducta irresponsable de un magistrado será sancionada en el orden procesal (recusando al magistrado implicado directa o indirectamente en procesos constitucionales de los que no se hubieren abstenido voluntariamente – art. 10.h) LOTC); criminal (exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo – art. 26 LOTC); civil (por dolo, causa enjuiciable ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo – art. 56.2 LOPJ) y disciplinario (responsabilidad por la comisión de faltas que se refieran al *ius iurisdictionis* dilucidada por el Presidente del Tribunal – art. 15 LOTC y art. 5. J) del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional) pero no podrá ser dilucidada políticamente ante el Parlamento.

<sup>205</sup> Ciertamente, podría haberse ampliado el elenco de las causas que implican la inamovilidad puesto que, erróneamente, se la interpreta como sinónimo de independencia. En este sentido, Rallo Lombarte echa en falta la asimilación del estatuto de los vocales de la Junta Electoral Central con el de los miembros de otras instituciones públicas ampliándose con otras garantías como “la no sujeción a mandato imperativo alguno; la prohibición y tipificación penal de los intentos de someterlos a instrucciones; el reconocimiento de la inviolabilidad por los actos y manifestaciones formulados en el ejercicio de sus funciones; el establecimiento de un régimen de aforamiento judicial; la fijación de un régimen de incompatibilidades tendentes a evitar la injerencia indirecta en su función” (A. RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*, CEPC, Madrid, 1997, pág. 258).

<sup>206</sup> Precisamente, la necesidad de evaluar políticamente el mayor o menor acierto en las tareas de gobierno de la Administración de Justicia es lo que obliga, en opinión de López Guerra, a que exista algún punto de imputación a quien responsabilizar del acierto o error de la gestión por lo que se ha de concluir que, “desde la perspectiva democrática debe excluirse la composición de un órgano de gobierno del poder judicial que resultara única o mayoritariamente compuesto por miembros que no tengan, de una u otra forma, un vínculo con la representación de la voluntad popular”. La independencia e irresponsabilidad de los integrantes del Consejo General del Poder Judicial es, para este autor, irreprochable, lo que resulta objetable es que también sean irresponsables los que seleccionan a aquéllos (L. LÓPEZ GUERRA: *El Poder Judicial en el Estado constitucional*, Palestra Editores, Lima, 2001, págs. 30 y 31).

<sup>207</sup> El art. 7.1.e) de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nacional establece que: “El Presidente y los consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear cesarán (...) e) por decisión del Gobierno mediante el mismo trámite establecido para el nombramiento, cuando se les considere incapacitados para el ejercicio de sus funciones o por dejar de atender con diligencia los deberes del cargo”. Trámite de nombramiento que consistía en la aceptación o veto razonado del candidato propuesto por el Ministro de Industria y Energía por acuerdo de los tres quintos de los

Parlamento sobre su actividad, como veremos. La problemática específica que plantea la exigencia de responsabilidad al Gobierno por el nombramiento de los miembros de las Administraciones independientes mediante el recurso a instrumentos de control parlamentario reside en varios aspectos<sup>208</sup>: en primer lugar, la imposibilidad de articular un control parlamentario en su configuración clásica – esto es, a través del Gobierno – dado que este último no posee un manejo real sobre la gestión; en segundo lugar, por la compleja convivencia del control parlamentario con la profesionalidad de las Administraciones independientes así como con la efectiva imparcialidad de las mismas; por último, por la contradicción que podría suponer la exigencia de responsabilidad política al Gobierno designante por un órgano que interviene en la designación, tanto más cuando la libertad en la elección gubernativa es más aparente que real al regirse por la práctica de que en los nombramientos se reproduzca la representación proporcional de los partidos políticos presentes en el Parlamento y cuando esta responsabilidad debe rebajarse teniendo en cuenta que, en ocasiones dada la asincronía de los mandatos de los titulares de los órganos rectores de estas Administraciones con el del Gobierno por lo que la responsabilidad de éste derivará de su competencia *in vigilando* y no de la designación.

Pero todas estas observaciones no pueden conducir a negar la posibilidad de exigir responsabilidad política al Gobierno por las actuaciones de los integrantes de las Administraciones independientes que el Ejecutivo designa. Ahora bien, esa responsabilidad deberá modularse como consecuencia de las matizaciones arriba expuestas y no obstan para que, en aras de un mayor control parlamentario, se intensifiquen los mecanismos de control directo – ya existentes pero escasos y no generalizados –: comparecencia de cargos directivos ante las Comisiones parlamentarias, remisión de informes periódicos a las Cortes Generales, control de la potestad normativa y creación de Comisiones parlamentarias *ad hoc* de las Administraciones independientes.

### III. REFLEXIONES FINALES

En las líneas anteriores hemos tratado de señalar los principales problemas que aquejan al ejercicio actual de la función parlamentaria de designación de cargos públicos apuntando, asimismo, algunas alternativas o plasmando las soluciones que en los ordenamientos de nuestro entorno se han arbitrado para evitar ciertas disfuncionalidades. Con todo, en estas reflexiones finales, debemos comenzar por subrayar que los defectos y problemáticas detectados en el sistema constitucional español no configuran un panorama exclusivo de nuestro país sino que, por el contrario, se reproduce en el resto de países de nuestro entorno. Las previsiones constitucionales y legales de sus ordenamientos, aun conteniendo contrastes visibles respecto de nuestra regulación, tampoco han servido para solventar los problemas que la designación parlamentaria de órganos plantea en la actualidad.

Lo cierto es que, en nuestra opinión, debería reflexionarse sobre la positiva contribución que supondría arbitrar ciertas medidas o mecanismos correctores como los que apuntamos a continuación.

En primer lugar, sería adecuado *reconducir la celebración de las negociaciones al reducto parlamentario* de forma que se redujesen al máximo los pactos preliminares entre las fuerzas mayoritarias. Con ello, se evitaría la preterición de las minorías en esos momentos políticos previos a la decisión final. No se está demandando otra cosa que la vuelta al circuito democrático que, en realidad, se exige en la normativa aplicable. El método para alcanzar este propósito consiste en resaltar el principio de la negociación – principio medial, de comunicación y transacción – que rige en la fase de tramitación de los actos parlamentarios frente al principio de las mayorías que rige en la fase de resolución de los mismos permitiendo el acercamiento de posiciones y la toma de decisiones con el consenso del más amplio número de grupos parlamentarios posible. Los dos partidos mayoritarios, aún teniendo la mayor cuota en las designaciones, no deben monopolizar las designaciones estando garantizada también la participación de los restantes partidos con representación parlamentaria significativa.

En segundo lugar, cabría determinar legal o reglamentariamente la *obligatoriedad de reconducir la negociación a los tiempos apropiados* para que la designación o renovación del órgano tuviera lugar en plazo. Quizás fuese útil para alcanzar ese objetivo evitar las renovaciones conjuntas de órganos prohibiendo con ello las habituales acumulaciones de designaciones que difuminan los perfiles de los candidatos al negociarse conjuntamente la selección de personas que deberán ocupar puestos de muy diferente naturaleza y que, por ello, demandan perfiles profesionales distintos. Es necesario atender a la singularidad de cada institución y proveer sus titulares del modo más apropiado de forma que las

---

miembros de la Comisión competente del Congreso de los Diputados en el plazo de un mes a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación (art. 5.2 de la Ley 15/1980).

<sup>208</sup> Todos los argumentos se exponen detalladamente en A. RALLO LOMBARTE: *La constitucionalidad de las Administraciones independientes...*, págs. 279 a 289.

cualificaciones de los candidatos respondan adecuadamente a la función que el órgano está llamado a cumplir.

En tercer lugar, sería recomendable la *ampliación del ámbito de aplicación del examen previo de aptitud ante las Comisiones parlamentarias* que consideramos inadecuado por insuficiente en su configuración actual debiéndose ampliar a quienes sean propuestos para cargos cuya designación dependa exclusivamente del Gobierno porque la minoría se convierte, de este modo, en el sujeto protagonista del control resultando más eficaz en la defensa del interés general. En este sentido, deberían ser los propios candidatos, y no el Ministro del ramo, o ambos quienes comparecieran ante la Cámara para someterse al control de idoneidad y dar cuenta de su capacidad técnica, trayectoria profesional o adecuación al cargo.

Por último y en íntima relación con la sugerencia anterior, podría ensayarse la introducción de *principios como la dignidad u honestidad en el cargo*; principios valorables a través de pruebas objetivables como un test de adecuación al puesto en el que se examine la “limpia ejecutoria profesional” de los candidatos. Esta recomendación parte del absoluto convencimiento de que ni las técnicas más perfeccionadas, ni la mayor eficacia institucional – aunque contribuyan a ello – son capaces de garantizar, por sí mismas, el comportamiento democrático y ético de los órganos públicos. Por ello entendemos que debe crearse una cultura parlamentaria de elección honesta exigiendo el cumplimiento no sólo de condiciones objetivas sino también de estas virtudes subjetivas en los candidatos que garantizarían, en mayor medida, la competencia e independencia de los elegidos.

En suma, se trataría de dar fuerza a las normas éticas – no sólo jurídicas – mediante una recuperación de los valores que deben presidir el funcionamiento de un Estado democrático. Con ello, se produciría inevitablemente una mejora en los estándares de calidad de los nominados y una recuperación de la confianza en la forma de funcionamiento de la democracia.