

VEXATA QUAESTIO: SOBRE LAS DILACIONES PARLAMENTARIAS EN LA DESIGNACION DE TITULARES DE ORGANOS CONSTITUCIONALES

VEXATA QUAESTIO: ON PARLIAMENTARY DELAYS IN APPOINTING
MEMBERS OF CONSTITUTIONAL BODIES

Luis LÓPEZ GUERRA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-2106-7410>

Fecha de recepción del artículo: abril 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril 2020

RESUMEN

Los repetidos y frecuentes retrasos en la designación parlamentaria de los miembros de órganos constitucionales representan un serio problema para el sistema político español, particularmente respecto de aquellos órganos relevantes en el ámbito de la Justicia, como son el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial. Tales dilaciones pueden provocar no sólo disfunciones en la labor de esos órganos, sino también graves peligros para la imparcialidad e independencia judicial. En el presente artículo, tras una breve descripción del alcance de esas dilaciones, se analizan algunas propuestas de reforma efectuadas, incluyendo la supresión de prórrogas del mandato de los designados, la propuesta de candidatos por entidades fuera del Parlamento y la alteración del cómputo del mandato de los elegidos. Analizando varios ejemplos de dilaciones, se efectúan algunas propuestas de reforma del proceso parlamentario de designación, mediante el establecimiento formal de plazos rígidos para la presentación de candidaturas y su votación por las Cámaras.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Senado, Dilaciones parlamentarias.

ABSTRACT

The recurrent and frequent delays in the Spanish parliament's appointment of members of state institutions pose serious problems for Spain's political system, especially with regard to judicial institutions, including the Constitutional Court, the Court of Accounts or the General Council of the Judiciary. Such delays not only impair the work of those institutions, but also pose serious threats to the independence and impartiality of the judiciary. In the present article, after a brief description of the extent of those delays, an analysis of already proposed reforms is provided, such as refusing to extend the mandates of the elected members, having extra-parliamentary entities propose new candidates, or changing the way in which members' mandates are calculated. After examining several instances of delays, several reforms of the parliamentary designation procedure are proposed, including establishing non-extendible terms when presenting candidates to be elected by the chambers of parliament.

Keywords: Constitutional Court, General Council of the Judiciary, Court of Accounts, Parliament, House of Deputies, Senate, Parliamentary delays.

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LOS HECHOS. 1. Retrasos en la renovación del Tribunal Constitucional. 2. Retrasos en la renovación del Consejo General del Poder Judicial. 3. Retrasos en la renovación del Tribunal de Cuentas. III. EFECTOS DE LAS DILACIONES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL. IV. REFORMAS QUE HAN SIDO PROPUESTAS... Y ALGUNA EN VIGOR. 1. Supresión de prórrogas. 2. Presentación de candidatos por instancias no parlamentarias. 3. Alteración del cómputo del mandato. IV UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA PARLAMENTARIA. 1. La actuación de los órganos parlamentarios en tres casos de grandes dilaciones. 1.1. El retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial (2006-2008). 1.2. La renovación del Tribunal Constitucional por el Senado (2007-2010). 1.3. La renovación del Tribunal Constitucional por el Congreso (2010-2012). 2. Algunas propuestas adicionales de reforma.

I. INTRODUCCION

De entre las diversas fórmulas posibles, el ordenamiento español ha elegido, para la designación de los miembros de órganos tan relevantes en el ámbito de la justicia como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, y el Consejo General del Poder Judicial, la consistente en atribuir al Parlamento un papel predominante en esa designación: en los momentos actuales, son las cámaras parlamentarias las que eligen a todos los vocales del Tribunal de Cuentas, a todos los vocales del Consejo General del Poder Judicial y a dos tercios de los magistrados del Tribunal Constitucional. Esta fórmula se encuentra consagrada, bien directamente en la Constitución (en lo que se refiere a los magistrados del Tribunal Constitucional, y a parte de los vocales del Consejo) bien por la legislación orgánica aplicable (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y Ley Orgánica del Poder Judicial). Como es bien sabido, esta vía de designación ha sido objeto de amplias discusiones en los ámbitos políticos, académicos y de la opinión pública, y uno de los aspectos de esta discusión se ha referido a un fenómeno, que ha podido ser calificado por dos presidentes del Tribunal Constitucional de “persistente anomalía” (Rodríguez-Piñero y Pérez de los Cobos, 2018: 1749) en el sistema político y constitucional español: las continuas dilaciones en el procedimiento parlamentario de designación de los miembros de esos órganos. Un examen de la realidad a este respecto muestra que efectivamente este tipo de dilaciones, pese a continuas denuncias y críticas, aparece desde los primeros momentos de nuestro ordenamiento constitucional, y persiste, en forma creciente hasta nuestros días. Como ha podido acertadamente afirmarse (Santamaría Pastor, 2008), no se trata, ni mucho menos, de un tema mínimo: y ello, no sólo por los problemas de funcionamiento que tales dilaciones acarrearán a los órganos en cuestión, sino porque vienen a afectar a su misma legitimidad en un sistema democrático, y a incidir en la efectiva vigencia y aplicación de principios fundamentales del ordenamiento constitucional como son la independencia e imparcialidad judicial.

II. LOS HECHOS

Valga llevar a cabo una resumida exposición de la naturaleza y alcance de esas dilaciones en los tres órganos citados, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, y Tribunal de Cuentas. Como se verá, de esa exposición puede sin duda percibirse que el ritmo de los retrasos en la designación parlamentaria de los miembros de esos órganos no sólo se mantiene a lo largo del actual periodo constitucional (sobre todo en relación con el Tribunal Constitucional y el Consejo; respecto del Tribunal de Cuentas, aun existiendo, son –solo comparativamente– de menor entidad) sino que muestra claros síntomas de agudizarse. Por lo que atañe especialmente al Tribunal Constitucional, esas dilaciones se hacen más evidentes si se toma en cuenta que el retraso se produce en la designación parlamentaria de sus componentes (que corresponde a dos tercios de ellos, siendo cuatro magistrados nombrados formalmente por el rey a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado) mientras que en la designación del otro tercio (dos magistrados propuestos por el Gobierno y otros dos por el Consejo General del Poder Judicial) no se han producido retrasos apreciables. Y, en la misma línea, respecto del Consejo General del Poder Judicial, de los diversos actores que intervienen en el procedimiento de designación, las dilaciones son imputables, como se verá más abajo, a los actores parlamentarios.

1. Retrasos en la renovación del Tribunal Constitucional

Desde luego, y en lo que atañe a retrasos, la trayectoria de renovaciones de esos órganos no empezó con buen pie. Como es sabido, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé que la renovación de los miembros del tribunal se efectúe por tercios, cada tres años; un sorteo inicial decidiría el orden de esas renovaciones. Ese sorteo se celebró en octubre de 1982, resultando que las designaciones de miembros del tribunal se llevarían a cabo en primer lugar por el Congreso, seguidamente por el Gobierno y el Poder Judicial, y finalmente por el Senado. El nombramiento de los primeros a renovar (los magistrados elegidos por el Congreso) había tenido lugar el mes de febrero de 1980; en consecuencia, la primera renovación debería producirse tres años después, esto es, en febrero de 1983. Siguiendo

los mandatos de la ley orgánica del tribunal, el presidente envió en su momento la oportuna comunicación al Congreso de los Diputados con cuatro meses de antelación, para que la Cámara procediese, bien a elegir cuatro nuevos magistrados del tribunal, bien a reelegir a todos o algunos de los que ya figuraban como tales, lo que era posible por cuanto no llevaban más de tres años en el cargo, según lo previsto en el artículo 16.4 de la ley orgánica del tribunal.

Fue a este respecto donde empezaron las dificultades, que (al menos vistas en retrospectiva, desde los momentos actuales) anunciaban acontecimientos posteriores. La cuestión que se planteó, y fue objeto de debate entre mayoría y oposición parlamentaria, fue la de si se mantenían (como era posible) en sus puestos todos los magistrados elegidos en 1980 o bien se procedía a una renovación parcial (manteniendo a algunos de ellos, pero sustituyendo a otros). Al final el resultado fue el mantenimiento de todos los magistrados ya elegidos (que por tanto, podrían permanecer en el tribunal durante otros nueve años); pero para llegar a esa decisión, a partir de la notificación del presidente hicieron falta once meses, y por ello, la renovación se llevó a cabo con siete meses de retraso sobre la fecha legal y constitucionalmente prevista.

No obstante este mal comienzo, las renovaciones posteriores se realizaron sin retrasos (por ejemplo, la de los magistrados incluidos en el tercio del Gobierno y el Poder Judicial en 1986, así como la de los magistrados correspondientes al Senado, en 1989). La elección de los magistrados correspondientes al Congreso en 1992 se llevó a cabo con un retraso que hoy nos parecería mínimo, de cuatro meses; sin embargo el presidente Tomás y Valiente pudo ya percibir y señalar los peligros que para la misma legitimidad del sistema podrían suponer las dilaciones parlamentarias en este aspecto. En su famoso “Discurso de despedida” de 8 de julio de 1992 pudo pronunciar las palabras que hoy pueden considerarse como proféticas:

“Las instituciones ganan o pierden prestigio por lo que hacen, pero también por lo que por ellas se hace. Sin atribuir culpas ni repartir responsabilidades, tarea que no me corresponde, sí me permito afirmar que no parece que el incumplimiento del plazo para que las Cámaras procedieran a la renovación parcial del Tribunal

Constitucional haya supuesto un beneficio para la imagen ni de aquellas ni de éste” (Tomás y Valiente, 1993: 227).

Las palabras de Tomás y Valiente no tuvieron mucho efecto, ni en lo que se refiere al Tribunal Constitucional ni respecto de otros órganos de designación parlamentaria. Si la renovación del tercio correspondiente al Gobierno y al Consejo General del Poder Judicial se llevó a cabo sin dilaciones el año 1995, para la que correspondía al Senado en 1998 fueron necesarios diez meses. La dilación fue de cuatro meses en la renovación a cargo del Congreso, en el año 2001; y, tras la (como era de esperar) no muy dilatada renovación del tercio atribuido a la designación por Gobierno y el Consejo, el año 2004 (dos meses, debidos a que el Gobierno se encontraba en funciones durante la campaña electoral), a partir de esa fecha los retrasos han alcanzado límites posiblemente insospechados cuando Tomás y Valiente lanzó su advertencia. La renovación del tribunal a propuesta del Senado, que debía haberse llevado a cabo el año 2007 sólo pudo realizarse casi tres años después, en diciembre del año 2010; la correspondiente al Congreso, prevista según la Constitución y la ley orgánica para el año 2010, sólo se produjo, con veinte meses de retraso, en julio de 2012. Y ello con una peculiaridad: esa dilación supuso además que la vacante de uno de los magistrados que habían sido elegidos por el Congreso en 2001, Roberto García Calvo, fallecido el año 2008, tardara en cubrirse cuatro años y dos meses, siendo hasta ahora el retraso record.

La renovación a cargo del Gobierno y el Consejo, del año 2013, así como la correspondiente al Senado, del año 2016, se llevaron a cabo, sin embargo, sin especiales retrasos. Pero, de nuevo, en lo que atañe a la designación por el Congreso, que debería haberse producido en diciembre de 2019, los indicios a la hora de escribirse estas líneas no son especialmente esperanzadores (aparte de factores como la emergencia sanitaria en el país a partir de marzo del año 2020) en cuanto a que se produzca dentro de un plazo, si no legal (cosa ya imposible) sí al menos medianamente aceptable.

2. Retrasos en la renovación del Consejo General del Poder Judicial

En lo que atañe al Consejo General del Poder Judicial, si bien las renovaciones iniciales (en 1986, tras la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial estableciendo la elección de todos los vocales por el Parlamento, y en 1990) se llevaron a cabo sin retrasos dignos de mención, la del año 1996 se produjo con ocho meses de retraso, dando lugar a alguna advertencia por el presidente saliente, Pascual Sala Sierra (Sala Sierra, 1996). La renovación siguiente del año 2001 se llevó a cabo con una dilación de “únicamente” cuatro meses (que ya podría calificarse de menor a la vista de acontecimientos posteriores) pero la siguiente designación parlamentaria de los vocales del Consejo, que procedía según la ley en noviembre de 2006, se demoró hasta septiembre del año 2008, esto es, casi dos años. La renovación posterior, el año 2013, se produjo con sólo dos meses de retraso; pero ello no parece haber supuesto un cambio de tendencia. En efecto, en diciembre de 2018 acabó el período legal de mandato del Consejo elegido en el año 2013, pero hasta la fecha en que se escriben estas líneas (marzo de 2020) no se ha verificado elección alguna, ni parece que sea inminente¹.

3. Retrasos en la renovación del Tribunal de Cuentas

En lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, cuyos miembros son elegidos por las Cortes cada nueve años (en principio), presenta fenómenos similares, con la particularidad de que las dilaciones en la elección se han producido con un ritmo regularmente creciente: cinco meses de retraso en la elección en 1991, diez meses en la elección de 2011, veinte meses en la elección de 2012... Por lo que respecta a la elección que deberá (también en principio) tener lugar en 2021, sólo es posible aún esperar que no siga ese ritmo. No es buen indicio que un consejero elegido el año 2012 y que renunció el 16 de enero de 2018 aún no haya sido sustituido en marzo de 2020, al menos según la página web del Tribunal de Cuentas.

¹ A pesar del Acuerdo del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de 3 de agosto de 2018, “por el que se dispone el inicio del procedimiento para la renovación del Consejo General del Poder Judicial”.

III. EFECTOS DE LAS DILACIONES RN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Se hacía referencia más arriba a la atención que tanto la opinión pública como la literatura académica han dedicado a las dilaciones en la elección parlamentaria de los componentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Consejo General del Poder Judicial; atención sin duda justificada por cuanto se trata de un fenómeno que afecta tanto al mismo funcionamiento de esas instituciones, como, según se indicó, a su necesaria legitimidad en un sistema democrático.

Por lo que se refiere a los inconvenientes funcionales derivados del retraso en la designación de los miembros de esos órganos, no hacen falta muchas explicaciones para ponerlos de manifiesto. Como ha podido señalarse (Santamaría Pastor, 2008: 21), un retraso de ese tipo (sobre todo si se prolonga) puede incidir en el funcionamiento de la institución tanto al afectar a la situación personal de sus componentes (que deben trabajar en una posición de incertidumbre profesional, no favorable a un análisis sereno de los problemas y materias a tratar) como sobre todo, y desde una perspectiva institucional, al generar una considerable dificultad o incluso imposibilidad de programar, siquiera mínimamente, las tareas a llevar a cabo a medio o largo plazo, al no poderse saber si cualquier trabajo iniciado va a poder llevarse a su conclusión, o si va a resultar una labor inútil. Ello resulta sobre todo relevante en aquellos supuestos (como suele ocurrir con los casos ante el Tribunal Constitucional) en que la adopción de una resolución final sólo será posible tras un período prolongado de preparación, análisis y discusión, que puede llevar semanas y meses. ¿Debe entrar el Tribunal Constitucional, acabado el mandato legal de varios de sus miembros, y en situación por tanto de interinidad, en el estudio y decisión de un caso que puede suponer un largo período de discusión, arriesgando así que se invierta su tiempo en un trabajo inútil si las deliberaciones se ven interrumpidas por el nuevo nombramiento de magistrados? ¿O debe dejar el caso para el tribunal “renovado”, prolongando así la dilación en su resolución? Una cuestión de este tipo se planteó, como es bien sabido, respecto de los recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, recursos planteados un año antes de la fecha oficial de renovación del tribunal el año 2007;

cuando tal renovación no se produjo, el tribunal hubo de decidir si esperaba, para la resolución de un tema de este calibre, a contar con una composición estable, o si entrar a resolverlo en una situación de incertidumbre e interinidad. Como es sabido, se decidió por esta última solución: posiblemente ello no dejó de influir en la mayor o menor aceptación de la legitimidad de la sentencia e incluso en los efectos de la misma.

Valga señalar además otro efecto disfuncional de las dilaciones, éste quizás de menor entidad, y remediado por la reforma de la LOTC el año 2007: el desajuste entre la renovación del Pleno y el mandato del presidente del Tribunal Constitucional. Siendo éste de tres años, en varias ocasiones (1983, 1992, 2007) la fecha de la nueva elección coincidía con un período de interinidad de un tercio de los miembros del tribunal, con lo que se planteaba la cuestión de si procedía la elección en esas circunstancias, o se prorrogaba el mandato del presidente actuante. Esta última fue la solución adoptada en la práctica, y refrendada por la reforma de la ley orgánica del tribunal; en todo caso, la cuestión hubo de ser resuelta por sentencia del Tribunal Constitucional, la STC 49/2008.

Obviamente, aun siendo relevantes, no son estos los mayores problemas derivados de las dilaciones parlamentarias de que se trata. Pues esas dilaciones afectan a órganos, bien de naturaleza jurisdiccional (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas) bien a un órgano de importancia decisiva en la organización de la justicia, como es el Consejo General del Poder Judicial. La cuestión se planteaba, y se plantea en gran manera, en relación con elementos esenciales en todo el sistema constitucional, Y no solo respecto de la jurisdicción constitucional sino también, al verse afectado el Consejo General del Poder Judicial, de la jurisdicción común. Tales cuestiones, estrechamente interrelacionadas, se refieren por un lado a la legitimidad democrática de los jueces, y por otro a la garantía de su imparcialidad (y consecuente independencia).

La justificación democrática del juez, en la concepción clásica, se hace residir en la misma legitimidad democrática de la ley; en expresión concisa, y refiriéndose a la legitimidad del juez en general, “la legitimación del juez – el reconocimiento de su autoridad por los ciudadanos, por su autoridad– resulta, por tanto, de la legalidad

de su nombramiento y también de su actuación de acuerdo con las normas jurídicas” (Murillo de la Cueva, 2007: 76). Pero (como el mismo autor de esta afirmación admite) la actuación del juez no se limita estrictamente a la aplicación de normas jurídicas como mera “boca de la ley”: la misma naturaleza del ordenamiento, sus lagunas e imprecisiones le obligan (y no sólo, aunque sí particularmente en el ámbito de la interpretación de la Constitución) a llevar una labor que no puede definirse sino como creadora del derecho. Y desde esta perspectiva, una conexión debe establecerse entre esa labor creadora y el principio democrático, respetando en todo caso el principio de imparcialidad. Pues bien, la fórmula elegida por el sistema constitucional español para compatibilizar ambas exigencias, legitimidad democrática e imparcialidad, se basa en varios elementos.

La aplicación del principio democrático se lleva a cabo mediante dos vías; por un lado, la designación parlamentaria, total o parcial, por la representación de la soberanía popular, de los integrantes de los Tribunales Constitucional y de Cuentas, así como de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto responsable en materia de “nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” de los jueces, en los términos del artículo 122 CE. Esta fórmula sigue una pauta presente en otros países de nuestro entorno, frente a otras posibles (existencia de miembros “natos” de esos órganos, designación por otras instituciones no parlamentarias).² Y por otro, de especial relevancia en el tema de que se trata, estableciendo que esa designación se llevará a cabo mediante renovaciones periódicas; la justificación de ese sistema de renovación periódica (en lugar, de por

² Los miembros de las Cortes Constituyentes pusieron el acento en ese carácter democrático, sobre todo en referencia al Tribunal Constitucional, pero en términos sin duda aplicables a los otros órganos: “Entendemos que sobre todo los cuatro Magistrados propuestos por el Congreso y nombrados por el rey y los cuatro propuestos en la misma forma par el Senado, al ser elegidos por los dos órganos que representan la soberanía nacional, tienen una condición mucho más democrática que cualquiera de los viejos sistemas de elección corporativa, como las propuestas hechas por Universidades o por Colegios de Abogados” (Peces Barba, 1978: 4516.). En el mismo sentido, y en palabras de otro diputado constituyente, “Nosotros creemos que (...) un Tribunal Constitucional debe, en alguna medida, compatibilizar el judicialismo puro con el reconocimiento de que estamos ante un órgano que ha de solventar, en no pocos casos, conflictos políticos, y es lógica la pretensión de la clase política de estar presente en la Institución que tiene confiado el dirimirlos”, (Alzaga Villaamil, 1978: 917).

ejemplo, establecer magistraturas o vocalías vitalicias) sería garantizar el ajuste y correspondencia de la interpretación y aplicación judicial del derecho con la evolución de la realidad y la cultura jurídica, tal como se refleja en la evolución en la composición de los Parlamentos, convirtiendo a la Constitución y la ley en “instrumentos vivos”, así como evitar que esa interpretación y aplicación se vean “congeladas” por la rigidez en la renovación de esos órganos, o que se vean determinadas por una composición inalterable durante mucho tiempo de los mismos. Ello se traduce además, específicamente en el Tribunal Constitucional, en una renovación periódica parcial, que asegura a la vez la evolución y la continuidad de su jurisprudencia. En palabras de un diputado, con ocasión de una renovación parcial del Tribunal Constitucional (y de la elección de los miembros de otros órganos):

“Y la pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿Es que los jueces que van al Tribunal Constitucional tienen que ser ajenos absolutamente a la realidad que conforma el Poder Legislativo? No. ¿Quién nombra a los magistrados del Tribunal Supremo en Estados Unidos? ¿La Cámara de representantes? No, el presidente de Estados Unidos. Los hace vitalicios, sí, pero responden a una lógica. Esta especie de connotación peyorativa de son progresistas, son conservadores... No, responden a la lógica de las ideas. Los jueces no están privados de la ideología; tienen ideas y pueden expresarlas y las materializan en la justicia que administran. No hagamos una denostación tan negativa de la política sobre lo que es la composición de un tribunal que tiene que responder como corolario lógico al Poder Legislativo, a unas determinadas corrientes. Por eso se pide consenso”. (Jáuregui Atondo, 2012: 16).

En cuanto a la imparcialidad, la Constitución y las leyes que la desarrollan en este aspecto exigen mayorías cualificadas, que pretendan impedir un monopolio partidista en la designación parlamentaria; y en cuanto a la independencia, y para evitar que la designación parlamentaria se traduzca en una subordinación de los miembros de esos órganos a las instrucciones o intereses de quienes los eligieron, la Constitución y las leyes introducen una serie de garantías, de las que la más relevante (aparte, naturalmente, de los requisitos de calidad exigidos a los candidatos a la designación) es la inamovilidad. Una

vez designados, esos miembros, durante su mandato, solo podrán ser removidos excepcionalmente y por causas tasadas por la ley.

Las dilaciones acentuadas en la renovación de estos órganos afectan a ambos aspectos de la fórmula adoptada. La justificación democrática (consistente en la elección periódica parlamentaria para responder a los cambios en la realidad y la cultura jurídica) se ve sin duda perjudicada si, en lugar de procederse a la renovación de esos órganos en los plazos indicados, para su continuo ajuste a la evolución social y política, se pretende mantener su composición, alargando abusivamente los mandatos previstos en el ordenamiento, en beneficio de ideologías, intereses o posiciones partidistas coyunturales, supuestamente beneficiadas por el *statu quo*, y para prevenir posibles cambios contrarios a esas ideologías o intereses. Pero también se ve, sin duda, afectado el principio de independencia, al desaparecer, una vez agotado el mandato legal, la garantía de la inamovilidad; pues los que se encuentren en situación interina pierden tal garantía, y quedan expuestos a la crítica de que su permanencia en los tribunales Constitucional y de Cuentas, y en el Consejo General del Poder Judicial se mantendrá sólo *quamdiu se bene gesserint*, en la opinión de quienes deben decidir sobre la renovación de esos órganos.

Debe señalarse que, desde esta perspectiva, la deslegitimación derivada de la presencia de dilaciones continuadas se ha de desligar de la debatida cuestión relativa al establecimiento de cuotas en la renovación de los órganos mencionados. Sin duda, el sistema de cuotas, que ha sido objeto de no pocas críticas (Presno Linera, 1999), no puede considerarse un desiderátum (sobre todo cuando se lleva a cabo desde una lógica bipartidista), y sería muy deseable el predominio de criterios de selección desvinculados de las preferencias e intereses coyunturales de los partidos políticos presentes en el Parlamento. Pero por un lado, los partidos son un elemento esencial del sistema constitucional, y los efectos de su presencia no pueden ser ignorados en forma voluntarista; por otro, y desde la misma perspectiva de la legitimidad democrática, no es descabellado admitir la conveniencia de que tanto las corrientes de pensamiento mayoritarias como las minoritarias se encuentren representadas a la hora de la renovación de los órganos constitucionales de que se trata, en forma razonablemente correspondiente con su importancia social y por ende parlamentaria.

El problema no sería, por tanto, la adopción de un, posiblemente inevitable, sistema de cuotas, adoptado por otro lado en países con instituciones similares, como Italia, tanto en el Consejo de la Magistratura (Romboli y Dal Canto, 2012: 348) como respecto del Tribunal Constitucional (Malfatti, 2003:57) o Alemania respecto de este último (Kischel, 2011: 126 y Rath, 2020) sino más bien, la deslealtad en la práctica del sistema, si los protagonistas parlamentarios tratan de evitar su aplicación, cuando consideran que la relación de fuerzas les es desfavorable, provocando dilaciones y retrasos, bien para esperar a una eventual mejora en su posición negociadora, bien como método de presión para obtener determinados objetivos políticos, condicionando la renovación a la consecución de esos objetivos, como pudiera ser una particular reforma legislativa.

IV. REFORMAS QUE HAN SIDO PROPUESTAS...Y ALGUNA EN VIGOR

La conciencia del carácter disfuncional de las dilaciones en la elección de los miembros de estos órganos constitucionales (por las razones apuntadas o por otras) ha llevado a que, tanto en el ámbito político y parlamentario como en el académico, se formulen propuestas diversas para evitar ese fenómeno, y para asegurar que las renovaciones de esos órganos se lleven a cabo en plazo. alguna de esas propuestas, como se verá, se ha convertido en norma, en todo caso, al parecer, con poco éxito. Pero la gran mayoría de ellas se siguen manteniendo en el ámbito de la teoría, por lo que su mayor o menor efectividad sigue siendo una incógnita. No obstante, es posible efectuar algunas apreciaciones sobre su conveniencia, a la luz de la práctica acumulada en estos años, y teniendo también en cuenta (siempre con el distanciamiento derivado de la diferencia estructural entre sistemas) algunas experiencias en otros contextos.

1. Supresión de prórrogas

Tanto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, se prevé que los titulares de esos órganos permanecerán en el ejercicio de sus funciones en tanto se lleve a cabo su sustitución por los órganos competentes. En no pocas ocasiones

se ha considerado que la supresión de esta *prorogatio* podría suponer un factor fundamental para evitar retrasos y dilaciones, al colocar en forma directa y pública a los grupos parlamentarios ante su responsabilidad en la cobertura de las vacantes así producidas, so pena de dificultar o incluso de hacer imposible el funcionamiento de órganos constitucionales de notoria importancia en el sistema.

Esta propuesta se planteó en su forma más expresa en un artículo del profesor (y letrado de las Cortes) Santamaría Pastor (Santamaría Pastor, 2008) que dio lugar a una respuesta del profesor Aguiar de Luque (Aguiar de Luque, 2009) en relación sobre todo con la renovación del Consejo General del Poder Judicial; ambos escritos vinieron a fijar los términos de una cuestión que aún sigue viva. La propuesta de Santamaría Pastor partía de que la previsión de prórroga de los mandatos de los componentes de diversos órganos constitucionales, caso de retrasos en su elección parlamentaria, no derivaba de las disposiciones de la Constitución, sino de su desarrollo legislativo, y que por tanto tal previsión era modificable por el legislador. Santamaría Pastor proponía la supresión de la prórroga, y la finalización automática de las funciones de los miembros de esos órganos al terminar su mandato: ello, colocaría a las cámaras parlamentarias responsables de su elección en una difícil posición ante la opinión pública si la dilación del procedimiento se tradujera en la paralización de órganos constitucionales. En último término, si efectivamente se produjera tal paralización, no habría de considerarse que ello supusiera un riesgo catastrófico, por cuanto las funciones de esos órganos no representan necesidades vitales inmediatas, como pudieran ser las que cumplen los aeropuertos o el suministro eléctrico (Santamaría Pastor, 2008: 15).

Tal propuesta no deja de aparecer fundada, por cuanto, en palabras de su autor, “la absoluta inactividad de un órgano constitucional por falta de titulares supondría una situación mediáticamente escandalosa, acarreado a los partidos un coste de imagen que difícilmente podrían soportar y generando por tanto una acusada presión hacia el acuerdo, aún no satisfactorio” (Santamaría Pastor, 2008: 25). No obstante, no deja también de plantear algunos problemas, señalados por la réplica del profesor Aguiar. Por un lado, respecto del Tribunal Constitucional, la supresión de la prórroga no paralizaría en principio, y salvo situa-

ciones extremas, su funcionamiento, por cuanto podría funcionar con un quorum de dos tercios, esto es, ocho magistrados en el Pleno y cuatro en cada Sala; por otro, podría deducirse que ello no dejaría de perjudicar a la misma imagen de la institución, con lo que el remedio sería peor que la enfermedad. Además, señalaba que dejar fuera de funcionamiento a los órganos constitucionales de que se trata sí podría originar problemas muy graves para todo el sistema constitucional. Y si el profesor Aguiar se centra sobre todo en las consecuencias de una paralización del Consejo General del Poder Judicial, la experiencia más reciente muestra también que en determinados casos podría ser también gravemente dañoso que, como eventual resultado de una dilación en la cobertura de vacantes, quedase inhabilitado el Tribunal Constitucional para tomar decisiones; piénsese en decisiones sobre la paralización o suspensión de actuaciones como las producidas en el frustrado proceso de desconexión territorial de Cataluña.

A estas objeciones puede añadirse, hipotéticamente, otra: que no es seguro que, en situaciones de aguda confrontación política, la presión moral sobre los partidos hacia el acuerdo fuera suficiente para que efectivamente lo formularan. Valga recordar que en el caso de Italia, la no existencia de *prorrogatio* respecto de los magistrados de la Corte Costituzionale, no impidió en algún momento que, debido a la incapacidad o falta de voluntad de los grupos parlamentarios para llegar a un acuerdo sobre la renovación de la Corte se produjera efectivamente una paralización de la misma (Baamonde Gómez, 2015: 148).

Posiblemente sean estas consideraciones las que llevaron en su momento, a rechazar la adopción de la propuesta contenida en el borrador de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborada por un grupo de expertos por encargo del Ministerio de Justicia el año 2012, en el sentido de suprimir la prórroga en cuestión respecto de los miembros del Consejo General del Poder Judicial que hubieran agotado su mandato, propuesta que no fue incluida en la reforma de la ley orgánica del año siguiente (Elvira Perales, 2016: 43).

En todo caso, es posible señalar algunos casos en los que se ha producido, *mutatis mutandis*, una situación en parte similar a la resultante de la supresión de la prórroga, ambas afectando al Consejo General del Poder Judicial. Uno de ellos, el año 1996, en que la dimisión de varios miembros del Consejo impidió que éste

contase con el necesario quórum, al permanecer activos únicamente once de ellos; en esta ocasión, las decisiones inaplazables relativas a la carrera judicial y hasta que se llevó a cabo la elección parlamentaria de los vocales del Consejo debieron llevarse a cabo mediante actuaciones de la Comisión Permanente del Consejo en el ámbito de sus competencias. Otro supuesto de este tipo fue el producido, el año 2020, en que, dada la situación de interinidad del Consejo debida a la dilación en su renovación, y posiblemente ante las críticas recibidas, el Pleno del Consejo, a propuesta de su presidente anunció que a partir del 16 de enero de 2020 el Consejo no llevaría a cabo más nombramientos de altos cargos judiciales hasta que fuesen elegidos sus nuevos componentes. Vino así a adoptarse en ambos casos una fórmula de “Consejo en funciones” similar a la prevista por la Ley del Gobierno para el Gobierno en funciones reduciendo notablemente su capacidad de actuar.

2. Presentación de candidatos por instancias no parlamentarias

El derecho comparado muestra algunos ejemplos de técnicas destinadas a remediar las dilaciones en sede parlamentaria a la hora de designar a los componentes de órganos constitucionales, y ello en diversas formas. En algún supuesto, simplemente mediante la fórmula radical de trasladar la competencia de designación a otros órganos (Lucas Murillo, 2010: 139): por ejemplo, en el caso del Tribunal Constitucional, privando al Parlamento de esa facultad, caso de retraso, para trasladarla al mismo tribunal; tal sería algún caso en derecho comparado (Servicio de Estudios, 2001: 224). Obviamente, tal fórmula no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional, al menos en lo que se refiere al Tribunal Constitucional y a parte de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una vía que sí pudiera ser compatible con los mandatos constitucionales podría ser la prevista en el artículo 7.a) de la Ley del Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania, según el cual, si en el plazo de dos meses a partir del final del mandato de un juez constitucional no ha sido elegido su sucesor, el Parlamento deberá solicitar al Tribunal Constitucional federal que proponga candidatos para su elección. Este procedimiento ha sido seguido en ocasiones (Kischel, 2011: 126). Ahora bien, no dejan de plantearse dudas respecto de la eficacia de

esta fórmula en lo que se refiere al caso español, y ello a la vista de los resultados obtenidos en supuestos de desplazamiento de la iniciativa de presentación de candidatos a instancias ajenas al Parlamento.

En efecto, en el ordenamiento español se ha llevado a cabo, respecto del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, un desplazamiento de esa facultad de presentación de candidatos, desde los grupos parlamentarios (titulares inicialmente de esta competencia en régimen de monopolio) a entidades extraparlamentarias. Tal es el caso de los candidatos a elegir por el Senado como magistrados del Tribunal Constitucional, y de los candidatos “judiciales” a vocales al Consejo General del Poder Judicial, que deben ser elegidos por cada una de ambas cámaras, Congreso y Senado.

En cuanto a los primeros, a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2007, “los magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en los términos que determine el reglamento de la Cámara” (Art. 16.1, segundo inciso). Esta disposición fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de que reducía indebidamente las competencias del Senado; pero el Tribunal Constitucional resolvió que tal no era el caso, si se entendía que los grupos de la Cámara podían también presentar candidatos, si los presentados por las comunidades autónomas no cumplían los requisitos para la elección (SSTC 49/2008 y 101/2008)³. En cualquier caso, esa fórmula (no carente de críticas) no parece haber servido de mucho para evitar dilaciones en la provisión de esas vacantes. Ello, en la citada primera elección, tanto por la tardanza de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en la presentación de candidatos (que fue objeto de varias prórrogas) como sobre todo porque, una vez presentados los candidatos, los órganos parlamentarios no se dieron mucha prisa en acelerar el proceso de elección: el retraso, como ya se apuntó más arriba, fue de cerca de tres años. La elección siguiente, en 2016, por el Senado se realizó sin embargo sin retrasos dignos de mayor mención.

³ Por cierto, tal fue el caso en la primera elección (en 2010) celebrada tras la aprobación de la reforma, ocasión en que el Senado eligió a tres candidatos presentados por las comunidades autónomas y a uno presentado por un grupo parlamentario

Tampoco la atribución a entidades extraparlamentarias de la iniciativa de presentación de candidatos a vocales del Consejo General del Poder Judicial parece haber influido en forma alguna en la eliminación (ni siquiera la reducción) de los retrasos en su elección por parte del Parlamento. La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial del año 2001 estableció que la iniciativa para la presentación de candidatos “judiciales” (esto es, los doce a ser elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías, de acuerdo con el artículo 122.3 de la Constitución) para la elección de vocales del Consejo, correspondía a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados o a un número de jueces y magistrados que representase, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encontraran en servicio activo (artículo 112.3). Esta reforma, que pretendía— inútilmente como se vio— zanjar la discusión sobre si esos vocales debían ser elegidos por los componentes de la judicatura, o por el Parlamento de entre esos componentes, se ha mantenido hasta el momento, incluso reduciéndose los requisitos para la presentación de candidatos⁴. Pues bien, si en la primera ocasión en que este nuevo sistema se aplicó, en la renovación del Consejo de septiembre de 2001, las dilaciones fueron reducidas en comparación con los *standards* ahora usuales, en la renovación siguiente, que se llevó a cabo el año 2008, el retraso fue de cerca de dos años, si bien en este caso difícilmente podría achacarse el mismo a las asociaciones judiciales y agrupaciones de jueces, que efectuaron sus presentaciones de candidatos en debido plazo: el retraso fue claramente imputable a la tramitación parlamentaria. Y, si bien la renovación posterior, efectuada el año 2013, se llevó a cabo con una dilación de “sólo” dos meses sobre los mandatos legales (*rara avis* en la práctica) ello como podía suponerse no fue más que una excepción a la regla general. El día 3 de agosto del año 2018 el presidente del Consejo firmó el acuerdo del Pleno del mismo por el que, entre otras materias, se declaraba abierto el plazo de presentación de candidaturas para la designación de vocales del Consejo correspondientes al turno judicial; ello se debía a que el mandato de los vocales finalizaba el 4 de diciembre de ese año. Las páginas que el lector tiene a la vista se escriben en marzo del año 2020, y como ya se señaló (aparte de la coyuntura excepcional

⁴ Artículo 574.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con la reforma de 28 de diciembre 2018.

sanitaria del país) no parece, a la luz de las manifestaciones de las fuerzas políticas, haber perspectivas razonables de que la elección parlamentaria se lleve a cabo ni siquiera a medio plazo.

3. Alteración del cómputo del mandato

Otro tipo de propuestas, afectando al Tribunal Constitucional, sería el relativo al mismo cómputo del mandato de aquellos magistrados que sustituyan a otro que no haya agotado el suyo, por renuncia, fallecimiento u otra causa. Si bien la Constitución establece expresamente que el mandato de los magistrados será de nueve años, la práctica del tribunal (confirmada posteriormente por la normativa legal) ha sido la de considerar que el magistrado que llevaba a cabo la sustitución debía cumplir únicamente los años que quedaban para el agotamiento del mandato del que había causado la vacante. Además, y como consecuencia, si el período de sustitución era superior a tres años, ese magistrado no podía ser reelegido (artículo 16.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). La aplicación de esta fórmula se llevó a cabo desde el primer momento: así, dejando de lado las sustituciones en los primeros años del tribunal (en que se decidió por sorteo el orden de renovaciones) cuando renunció en febrero de 1986 el magistrado Díez de Velasco, reelegido por el Congreso en 1983 para un período de nueve años, su sucesor, Jesús Leguina, también elegido por esa Cámara, no cumplió un mandato completo, sino que permaneció como magistrado únicamente hasta 1992, al completar los nueve años que correspondían a Díez de Velasco. Y esa práctica, formalizada en un acuerdo de Pleno gubernativo de 27 de febrero de 1992, se continuó y se vio confirmada posteriormente por la legislación⁵. En consecuencia, se dio más peso al mandato constitucional que establecía que los magistrados se renovarían por tercios que al que establecía en nueve años la duración de su mandato.⁶

⁵ Artículo 16.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional redactado según la reforma de 2010. En la misma línea, y respecto al Tribunal de Cuentas, artículo 22.2 de la Ley de Funcionamiento de ese Tribunal.

⁶ La cuestión no se plantea hoy en relación con los vocales del Consejo General del Poder Judicial. El artículo 571.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé que en caso de cese anticipado de un vocal, será sustituido por un suplente de una lista elaborada por las Cámaras en el momento de la elección.

Esta fórmula ha sido objeto de críticas, referentes a varias aducidas disfunciones que de ella se derivan, (y no sólo a las dilaciones en el procedimiento de renovación) proponiéndose que la renovación de los magistrados se haga individualizadamente, en mandatos en todo caso de nueve años (Arozamena, 1995: 56; Fernández Farreres, 2015). En todo caso, la experiencia no viene a mostrar que la “individualización” en el procedimiento de elección (individualización que posiblemente con el paso del tiempo podría llevar a la inaplicación de la fórmula de renovación por tercios) pudiera resultar en una eliminación o disminución de los retrasos parlamentarios. La experiencia comparada no sustenta esta posibilidad: por ejemplo, en Italia, donde efectivamente esa individualización se produce, y los magistrados de Corte Costituzionale son elegidos por un período de nueve años en todo caso, los retrasos se producen con frecuencia también a la hora de proceder a elecciones de un solo magistrado. En ocasiones, ello se debe a que los parlamentarios prefieren esperar a que se acumulen varias vacantes para llevar a cabo la aplicación de las correspondientes cuotas (Estrada Marún, 2014: 448); y ello incluso, como ya se ha señalado, cuando el retraso ha dado lugar a que la Corte carezca de quórum y por tanto quede paralizada. Y la experiencia española hace dudar de que, al menos en lo que se refiere a las dilaciones, y sin perjuicio de que la medida pudiera resultar conveniente por otros motivos, una reforma “individualizadora” de ese tipo tuviera un efecto beneficioso: valga recordar que al menos en una ocasión (la sustitución del magistrado García Calvo, fallecido en 2008) el Congreso necesitó cuatro años y dos meses para elegir a su sustituto, y en lugar de proceder a una elección individualizada prefirió esperar a que se produjera una renovación completa del tercio al que pertenecía, esto es, al de los magistrados elegidos por el Congreso.

En dirección contraria a la individualización de los mandatos se ha pronunciado la reforma de la ley orgánica del tribunal realizada en 2010, que procede a redactar el artículo 16.5 de la misma en el sentido de que “si hubiese retraso en la renovación por tercios de los magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación”. Esta disposición, que acertadamente ha sido calificada de “insólita” (Fernández Farreres, 2015: 28) se adoptó a efectos de impedir que, debido a los retrasos

acumulados, acabasen coincidiendo las renovaciones por parte del Senado y del Congreso, y, como no ha dejado de manifestarse reiteradamente, venía a contradecir directamente el mandato constitucional referente a la duración del mandato de los magistrados: de hecho, supuso que el de aquellos elegidos por el Senado en 2010 vieran reducida su estancia en el tribunal a seis años. En cuanto a los elegidos por el Congreso en 2012, con veinte meses de retraso, deberían ver reducido su mandato durante el mismo tiempo. En todo caso, si la medida perseguía de alguna manera reducir las dilaciones, no puede decirse que haya tenido éxito: tras su publicación, el Congreso tardó casi dos años en elegir los magistrados que le correspondían (en 2012, en lugar de 2010) y la renovación correspondiente a esa Cámara, del año 2019, está pendiente a la hora de escribirse estas líneas, bien entrado 2020.

IV. UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA PARLAMENTARIA

Como puede percibirse, los remedios propuestos (y alguno puesto en práctica) para evitar las dilaciones indebidas en la renovación del Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas ponen el acento en forma preferente, en los sujetos ajenos al ámbito parlamentario: bien afectando a la duración del mandato de jueces y vocales (reduciendo ese mandato caso de retrasos) bien trasladando a esos sujetos no parlamentarios la competencia de propuesta de candidatos. Incluso, cuando la crítica del sistema actual se lleva a cabo teniendo en cuenta el ámbito parlamentario, esa crítica se dirige sobre todo a sujetos que no son propiamente órganos parlamentarios, como es el caso de la crítica a los partidos políticos, y su falta de capacidad para asumir acuerdos.

Sin embargo, las diversas soluciones propuestas no se refieren a los sujetos cuya actuación es decisiva en el procedimiento de elección, esto es, a los órganos parlamentarios que deben adoptar formalmente las decisiones claves en el proceso de designación: más bien, tales soluciones tratan de crear situaciones que presionen moral o políticamente a esos órganos, pero sin establecer deberes u obligaciones que impliquen necesariamente la adopción de esas decisiones y el fin de las dilaciones. La supresión de la *prorogatio*

busca crear una “presión mediática” ante la opinión pública: el traslado de la competencia en cuanto a la presentación de candidatos busca crear una presión política, para que el Parlamento evite perder esa competencia en favor de otros órganos. Pero al final, y en su configuración actual, los órganos parlamentarios que han de llevar a cabo el procedimiento mantienen su discrecionalidad, y tienen una amplia libertad para ceder o no ante tales presiones. La exposición mediática puede ser considerable (y de hecho lo es en muchos casos), las dilaciones pueden causar graves disfunciones en el funcionamiento de los órganos afectados (provocando inactividad, o incluso como, en algún caso, dimisiones de sus miembros), pero la presión que de ello pudiera derivarse no obsta, en último término al hecho de que sin la concreta actividad de específicos órganos de gobierno de las Cámaras, la designación final de magistrados y vocales no puede seguir adelante, aun cuando los trámites de presentación de candidatos hayan sido debidamente cumplimentado por sujetos ajenos al Parlamento (asociaciones judiciales y Parlamentos autonómicos). Por ello, no parece inadecuado centrar la atención en cual ha sido el papel de esos órganos en la práctica hasta el momento; y la conclusión es sin duda que esa actuación podría verse considerablemente mejorada (y posiblemente la cuestión de las dilaciones en parte resuelta), si se habilitaran los instrumentos para ello.

A la vista de la regulación de la actuación de las Cámaras⁷ los órganos parlamentarios a quienes se atribuye la dirección del procedimiento son, como resulta lógico, los órganos de gobierno de las Cámaras, esto es, la Mesa y Presidente de cada una. Esa regulación les atribuye la competencia para aspectos del procedimiento como la fijación de plazos para la presentación de candidaturas, la proclamación de éstas, la resolución de los eventuales recursos, y la remisión de las candidaturas a la Comisión de Nombramientos, así como resulta igualmente su competencia para, finalmente, la convocatoria

⁷ En esta materia, para el Congreso, los artículos 204 a 206 de su reglamento, así como la “Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de las Cámaras en el nombramiento de autoridades del Estado”, de 25 de mayo de 2000; para el Senado, los artículos 184 a 186 de su reglamento; para ambas Cámaras, las “Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 11 de julio de 2006, para la renovación del Consejo General del Poder Judicial”.

del Pleno y la fijación del orden del día para la eventual designación de magistrados y vocales (en el Congreso, ello le corresponde al presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces).

1. La actuación de los órganos parlamentarios en tres casos de grandes dilaciones

Para percibir la extensión de la responsabilidad de esos órganos en los retrasos en la designación de miembros de los órganos constitucionales de que se trata puede resultar útil examinar con algún detalle la actuación parlamentaria en lo que podrían considerarse como las tres mayores dilaciones (hasta el momento) en la renovación de esos órganos: esto es, las producidas en la renovación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (2006-2008) por parte de ambas Cámaras, la renovación de los magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado (2007-2010) y la renovación de los magistrados del mismo tribunal por el Congreso, (2010-2012), en este caso simultáneamente a la renovación (también tardía) de los vocales del Tribunal de Cuentas por el Congreso y el Senado (2010-2012).

1.1. El retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial (2006-2008)

En cuanto a la primera, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, elegidos el año 2001 debían cesar en su cargo el mes de noviembre del año 2006. El presidente del Consejo comunicó a ambas Cámaras en mayo de ese año, el próximo fin del mandato del Consejo, a fin de que iniciaran los trámites para su renovación. Podría pensarse que seis meses sería un plazo suficiente para llevarlos a cabo. Sin embargo, como se vio más arriba, no fue así. En un primer momento el Parlamento actuó con cierta diligencia. En julio las Mesas del Congreso y el Senado aprobaron conjuntamente unas “Normas para la renovación del Consejo General del Poder Judicial” en que, a la vista de la citada comunicación del Consejo, convocaban a las asociaciones judiciales y posibles agrupaciones electorales de jueces y magistrados para que presentaran candidatos a las doce plazas de vocales “judiciales” del Consejo que les correspondían de acuerdo con la reforma del año 2001 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La fecha tope para la presentación de candidaturas era el 26

de septiembre de 2006. Las normas, sin embargo, no indicaban nada sobre la presentación por los grupos parlamentarios de candidaturas para los restantes ocho vocales, cuya elección correspondía a ambas cámaras, cuatro al Congreso y cuatro al Senado.

Podría pensarse, en todo caso, que el procedimiento para esa presentación se llevaría a cabo paralelamente al correspondiente a los vocales judiciales. Sin embargo, no fue así. Si bien se presentaron las candidaturas a las vocalías judiciales, el procedimiento por parte de los órganos competentes del Congreso y Senado (Mesa, Presidencia y Comisión de Nombramiento de ambas Cámaras) en el Congreso y el Senado quedó totalmente paralizado. Hicieron falta casi dos años desde la fecha de presentación de candidaturas judiciales para que se pusiera en marcha el mecanismo de presentación de candidaturas parlamentarias. Sólo el 8 de septiembre de 2008 se presentaron en el Congreso cuatro candidatos conjuntamente por cinco grupos parlamentarios (Socialista, Popular, Catalán, Vasco y Mixto), candidatos que comparecieron ante la Comisión de Nombramientos de la Cámara y fueron finalmente elegidos por el Pleno de la misma, al mismo tiempo que los candidatos para puestos de vocales judiciales, el 16 del mismo mes, esto es, con un retraso de veinte meses sobre la fecha que correspondía de acuerdo con la Constitución y la ley. Y una situación paralela de paralización se dio en el Senado, cámara en que los candidatos parlamentarios (propuestos también conjuntamente por los mismos grupos que el Congreso) sólo comparecieron ante la comisión de nombramientos el 15 de septiembre, siendo elegidos (junto con los vocales judiciales cuya designación correspondía a la Cámara) el 17 del mismo mes. Resulta pues evidente que la responsabilidad por las dilaciones residió en este caso exclusivamente en las cámaras y sus órganos directivos: si bien los actores extrajudiciales (Consejo General del Poder Judicial, asociaciones judiciales) cumplieron estrictamente con las disposiciones legales en la parte que les correspondía del procedimiento, tal no fue el caso por parte de los órganos parlamentarios encargados de llevar a cabo la renovación.

1.2. La renovación del Tribunal Constitucional por el Senado (2007-2010)

Lo mismo puede afirmarse sin muchas dificultades respecto de la segunda de las grandes dilaciones de que se trata: la sufrida en la renovación de los magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado, que debería haberse efectuado a finales de 2007. Se ha podido considerar que esta renovación ha sido “la más accidentada de la historia constitucional española” (Estrada Marún, 204: 337). Ciertamente, no dejaron de plantearse dificultades ajenas a la voluntad de los órganos del Senado, pero así y todo resulta evidente que éstos no actuaron con la celeridad que debía resultar obligada a la luz de los mandatos del ordenamiento.

El presidente del Tribunal Constitucional envió la necesaria comunicación al Senado, en julio del año 2007 indicando que el mandato de los magistrados integrantes del tercio elegido por la Cámara finalizaba en diciembre del mismo año. El Senado disponía pues de cuatro meses para llevar a cabo los necesarios trámites. Los cuatro meses se convirtieron en cuarenta y tres, ya que la elección por el Pleno no se celebró sino el 1 de diciembre del año 2010.

Ha de admitirse que hubo algún obstáculo retardatorio inicial. El sistema de elección de los magistrados a designar por Senado había sido alterado por la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de mayo de 2007, que encomendaba la propuesta de candidatos a los Parlamentos de las comunidades autónomas, lo que obligaba al Senado a reformar su reglamento (art. 184); cosa que hizo el mes de septiembre siguiente, para adaptarlo al nuevo sistema. Al tiempo, el mismo día 27 de ese mes la Mesa del Senado abrió el plazo de presentación de candidaturas por parte de los Parlamentos de las comunidades autónomas. Y a partir de ese momento se multiplicaron los inconvenientes. Por un lado, las asambleas autonómicas no mostraron excesivo interés en acelerar el procedimiento, pidiendo la suspensión del plazo, que fue concedida por la Mesa. A ello se unió el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular contra la citada reforma del reglamento, recurso que no fue desestimado hasta julio del año siguiente (STC 10/2008, de 24 de julio), manteniéndose entre tanto una situación de cierta interinidad jurídica. Y por si esto fuera poco, la disolución de las Cortes y la

convocatoria de nuevas elecciones (celebradas en marzo de 2008) paralizó el procedimiento de renovación. Este no se reanudó hasta julio de ese año (aunque la legislatura se había iniciado el 1 de abril) mes en que la Mesa del Senado reabrió el plazo de presentación de candidaturas, que finalizó el 29 de septiembre.

Si las dilaciones hasta ese momento se habían debido en parte a acontecimientos fuera del dominio del Senado, a partir de esa fecha se abre un período de dieciocho meses en que el retraso no tiene otra explicación que la falta de voluntad de la Cámara por hacer avanzar el procedimiento. En efecto, sólo en junio del año 2010 procede la Mesa del Senado a admitir las candidaturas presentadas por las asambleas de las comunidades autónomas, y mes y medio después, el 15 de julio, se celebra la comparecencia de los candidatos propuestos (veinte en total) ante la Comisión de Nombramientos del Senado. Pero no acaban ahí los retrasos. La comisión no consideró cualificados como candidatos más que a tres de ellos (sobre los que, curiosamente, existía acuerdo entre los partidos mayoritarios) y por ello solicitó (tras no menos de tres aplazamientos de su reunión al efecto) a los grupos parlamentarios la presentación de un candidato adicional, que fue examinado por la comisión en el mes de octubre. Pero aún hubo de esperar dos meses el Senado para votar en Pleno a los cuatro candidatos sobrevivientes de la travesía. En total, el retraso, como se dijo más arriba, fue de dos años y once meses, record hasta el momento en renovaciones de un tercio del tribunal.

1.3. La renovación del Tribunal Constitucional por el Congreso (2010-2012)

Por lo que se refiere al tercer episodio de las grandes dilaciones en la renovación del órganos constitucionales, el correspondiente a la elección por el Congreso del correspondiente tercio de magistrados del Tribunal Constitucional, que se llevó a cabo finalmente en julio de 2012, si bien su tramitación no dejó también de ser accidentada (interrumpida por la disolución de las Cortes el año 2011) constituye también un elocuente ejemplo de inactividad de los órganos parlamentarios encargados de dirigir el procedimiento. En junio del año 2010 el presidente del tribunal dirigió la preceptiva comunicación al Congreso, notificando la finalización del mandato de tres magistrados

el mes de noviembre siguiente: valga recordar que la plaza del cuarto magistrado perteneciente a ese tercio, García Calvo, estaba vacante desde el fallecimiento de su titular el año 2008, sin que el Congreso hubiera procedido a la elección de su sustituto. Las gestiones para la correspondiente renovación se vieron paralizadas a la vista de la falta de acuerdo entre los grupos mayoritarios, sin que la anunciada (y no aceptada) dimisión de los tres magistrados afectados, a la vista de la dilación en su sustitución, acelerara la actividad de la Cámara. La disolución de las Cortes, en septiembre del año 2011 (momento en que ya el proceso llevaba un retraso de once meses) contribuyó a aumentar la dilación parlamentaria. Pero la celebración de las elecciones y la constitución de las nuevas Cortes no contribuyeron al progreso del procedimiento: hasta el extremo de que el Pleno del Tribunal Constitucional hubo de efectuar en mayo de 2012 un llamamiento al Congreso para que cumpliera con sus obligaciones al respecto. Finalmente, una petición conjunta de los grupos parlamentarios socialista y popular en julio de ese año llevó a que la Mesa acordase la comparecencia ante la Comisión de Nombramientos de los candidatos presentados, tras largas negociaciones, por esos grupos. Los candidatos así presentados fueron finalmente elegidos por el Pleno el 17 de julio de ese año, conjuntamente, hay que señalar, con los titulares de otros órganos sujetos también a un considerable retraso en su designación, el Defensor del Pueblo y los consejeros del Tribunal de Cuentas. Como se indicó, el retraso para los magistrados del Tribunal Constitucional fue de veinte meses, excepto en lo que atañe a la vacante causada por el fallecimiento del magistrado García Calvo, en que el retraso fue de cuatro años y tres meses.

2. Algunas propuestas adicionales de reforma

De lo expuesto en estos tres casos puede percibirse sin dificultad que los retrasos en el procedimiento son en último término imputables a la inacción de los órganos parlamentarios que debían haberlo impulsado, y ello con independencia de la actuación de otros sujetos (caso de los presidentes de los órganos afectados, de los Parlamentos de las comunidades autónomas o de las asociaciones de jueces en lo que se refiere a presentación de candidatos). Con ello, esos órganos vinieron a incumplir una obligación derivada de

la Constitución y de las leyes, en una materia de especial relevancia: en palabras del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 49/2008, refiriéndose al continuo retraso en la práctica, de las renovaciones del Tribunal Constitucional, que “ello, en todo caso, no debe hacer olvidar la obligación de los distintos órganos constitucionales legitimados por el artículo 159.1 CE de realizar la correspondiente elección en tiempo y forma” (Fundamento Jurídico 19).

Pudiera aducirse, evidentemente, que en último término, la responsabilidad por las dilaciones no debe imputarse a los órganos directivos de las Cámaras, sino a los grupos parlamentarios (y, en la realidad, a los partidos políticos que están en su base) puesto que son estos grupos los que, al no llegar a un acuerdo que posibilite la mayoría necesaria de diputados y senadores, hacen imposible el cumplimiento de la obligación que tienen las Cámaras de designar a magistrados y vocales. Los órganos directivos parlamentarios se encontrarían así subordinados a la posición de los grupos. Ciertamente, y sin salir del plano de la realidad, esos órganos se encuentran integrados por miembros de esos grupos y sería ilusorio suponer que actúan fuera de toda vinculación partidista. Pero por otro lado, (en cuanto a la identificación con las directrices de sus grupos parlamentarios por los integrantes de la Mesa y la Presidencia) si bien ello responde a la lógica del Estado de partidos, también es cierto que la especial vinculación de los miembros de esos órganos a las obligaciones asociadas a su posición (sobre todo en lo que atañe a los presidentes de las Cámaras como cabeza del poder legislativo del Estado, y de la representación popular, de quien se espera una estricta observancia de los mandatos constitucionales) implica sin duda un deber de esforzarse también especialmente en conseguir el cumplimiento de tales obligaciones: lo que equivale a un esfuerzo y a una labor directiva dentro de sus organizaciones partidistas. Cabe sospechar que ese esfuerzo no se ha producido, y que la tarea directiva ha correspondido a otras instancias: a la vista de los antecedentes expuestos parece constatarse, en palabras de un antiguo magistrado del Tribunal Constitucional, una “falta de diligencia institucional de las fuerzas políticas y falta de capacidad de las Presidencias de las Cámaras para provocar el necesario acuerdo” (Pérez Tremps, 2019: 220).

La actual normativa parlamentaria efectivamente favorece la capacidad de los grupos parlamentarios mayoritarios de bloquear en la práctica cualquier intento de acelerar el procedimiento, si lo consideran contrario a sus proyectos e intereses. Por un lado, los reglamentos de las Cámaras restringen la legitimación para presentar candidatos (en lo que se refiere a los puestos de vocales no judiciales del Consejo General del Poder Judicial, de los magistrados del Tribunal Constitucional que deben ser elegidos por el Congreso, y de todos los vocales del Tribunal de Cuentas) a los grupos parlamentarios; por otro lado, esos reglamentos no establecen plazos ni para la presentación de candidaturas parlamentarias ni para su votación en el Pleno de las Cámaras. El resultado es que, como se ha comprobado, esas fases del procedimiento no se ponen en marcha hasta que los grupos parlamentarios han llegado a un acuerdo (usualmente tardío) en virtud del comentado sistema de cuotas. Lo que, como se indicó, viene a convertir a la renovación de órganos constitucionales en una forma de servir a intereses partidistas, mediante retrasos y dilaciones, distinta del objetivo constitucional de mantener, mediante renovaciones periódicas, la legitimidad democrática de esos órganos.

Posiblemente, la capacidad de bloqueo (y de los consiguientes retrasos) por parte de los grupos parlamentarios pudiera verse reducida mediante modificaciones normativas relativamente simples que forzaran a independizar la labor de la Mesa y la Presidencia de los intereses y preferencias de esos grupos. No deja de llamar la atención que, mientras que el momento de la convocatoria para la presentación de candidatos por parte de las asociaciones y agrupaciones judiciales se encuentra regulado específicamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 562.2.b) que ordena al presidente del Consejo fijar en ese momento un plazo para esa presentación, no exista previsión alguna de ese tipo respecto de los candidatos a ser presentados por los grupos parlamentarios; en cuanto a los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional que deben ser presentados por la comunidades autónomas, el Reglamento del Senado establece que la Mesa fijará ese plazo, sin establecer en qué momento. Por lo que respecta al Tribunal de Cuentas, no se prevé plazo alguno en los reglamentos de ambas Cámaras.

Resulta así –y puede buscarse en este aspecto una de las causas de las dilaciones– que los órganos directivos parlamentarios disponen de una amplia discrecionalidad para iniciar el procedimiento de renovación de los órganos de que se trata, quedando así a expensas de las decisiones de los grupos políticos al respecto. Este desde luego no es el caso de otros sujetos no parlamentarios del procedimiento de renovación: los presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial están obligados a iniciar el procedimiento de renovación en un momento preciso (artículos 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 568 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). No parece irrazonable pensar que la eliminación o reducción de esa discrecionalidad y la fijación de plazos específicos a los órganos parlamentarios para llevar a cabo las diversas fases del procedimiento supondrían un medio adecuado para evitar retrasos en ese procedimiento. El establecimiento de plazos precisos, vinculando a los órganos directivos de las Cámaras tanto para la convocatoria a los grupos parlamentarios para la presentación de candidatos, como para proclamar definitivamente las candidaturas presentadas para su sometimiento a la votación del Pleno, independizaría forzosamente a los órganos directivos de las Cámaras de los deseos o preferencias al respecto de los grupos parlamentarios, y colocaría a éstos ante una necesidad apremiante de llegar a acuerdos en un período compatible con las previsiones constitucionales. De hecho, la previsión del legislador (que estableció un plazo de cuatro meses, desde la comunicación del presidente del Tribunal Constitucional a la eventual provisión de la vacante) no parece falta de razonabilidad.

Ciertamente, no cabe suponer sin más que la existencia de una normativa implique necesariamente su cumplimiento, sobre todo si es difícil imponer sanciones en tal caso. No cabe descartar que los plazos que se impongan se vean incumplidos o desvirtuados. Pero tampoco cabe descartar que su mera existencia tenga efectos positivos. Para empezar, la “exposición mediática” de conductas obstaculizadoras de que se hablaba más arriba se hará más evidente, al tratarse ya de incumplimientos flagrantes de normas precisas. Y, además, ese incumplimiento y consiguiente exposición mediática se referirán a órganos y personas concretas y singularizadas (en la conocida técnica del “naming and shaming”) esto es, a las entidades directivas de la Cá-

mara y sus componentes, y no a sujetos más o menos indeterminados como “los partidos políticos” o “la clase política”. Pero además, el establecimiento de estos plazos puede tener efectos directos sobre la capacidad de bloqueo del procedimiento por parte de aquellos grupos que así lo pretendan.

Tal sería el caso si se establecieran plazos específicos a los órganos parlamentarios para la convocatoria de presentación de candidaturas, y para su consiguiente proclamación definitiva. Ello daría como resultado la pronta reducción del abanico de alternativas para los grupos parlamentarios. Pues una vez finalizado el trámite, y proclamadas definitivamente las candidaturas, el margen de actuación para llegar a acuerdos se vería considerablemente reducido, al versar los posibles acuerdos sobre un número limitado de nombres. Y no parece probable que se produjera un bloqueo en ese tramo del procedimiento, mediante la no presentación de candidaturas por aquellos grupos en posición clave a la hora de votación (como son en la actualidad los grupos socialista y popular) a efectos de obtener una prolongación del plazo. Primeramente, porque la tendencia hacia el multipartidismo claramente apreciable en la vida parlamentaria supondría que siempre habría candidaturas propuestas por grupos minoritarios, y no parece probable que los grupos mayoritarios prefirieran quedarse excluidos de la proclamación final y definitiva de candidaturas por no haber presentado candidatos propios, bien como resultado de un acuerdo, bien como base para la negociación ulterior. Pero además, no cabría excluir la posibilidad de que (para improbables supuestos de ausencia de candidaturas parlamentarias) una normativa preventiva de dilaciones extendiese la legitimación para la presentación de candidaturas y previese esa presentación por instancias no parlamentarias (como es ya el caso en la elección de vocales del Poder Judicial y de magistrados del Tribunal Constitucional) en los supuestos en que ello aún no es posible.

Yendo más allá, es verdad que el plazo eventualmente establecido para la convocatoria del Pleno a efectos de llevar a cabo la designación también podría ser inefectivo en la práctica: piénsese por ejemplo (aparte de una improbable negativa a aplicarlo por los órganos directivos de las Cámaras) en la posibilidad de que, convocado en tiempo el Pleno y efectuada la votación, no se obtuvieran, en convocatorias repetidas, las mayorías necesarias. Pero en este supuesto

(no descartable, desde luego, si no hay acuerdo entre aquellos grupos cuyos votos fueran necesarios para esa mayoría) la “exposición mediática” de que se ha hablado sería sin duda muy superior a la resultante de retrasos derivados de causas y comportamientos poco conocidos y opacos a la opinión pública, al pertenecer a los *interna corporis* de los partidos, como ocurre en la actualidad. La demostración pública y repetida, en sede parlamentaria formal, de la incapacidad o falta de voluntad de llegar a acuerdos, en evidente perjuicio del buen funcionamiento de órganos constitucionales representaría sin duda un precio a pagar, cara a esa opinión, demasiado alto, o al menos más alto del que se paga actualmente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (2009). Una nueva reflexión sobre la prorogatio de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A. Santamaría. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29 (85), pp. 83-98.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978). *Comentario sistemático a La Constitución Española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro.
- ARZAMENA SIERRA, J. (1995). Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. En Rodríguez Piñero, M. et. al. *La jurisdicción constitucional en España*, (pp. 35-61). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BAAMONDE GÓMEZ, L (2015). *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22511>
- Hay versión impresa, *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.
- ELVIRA PERALES, A. (2016). Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En Aguiar de Luque, L. (dir.) *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El gobierno judicial*, (pp.27-50). Valencia: Tirant lo Blanch.
- ESTRADA MARÚN, J. A. (2014). *La designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*. Tesis Doctoral. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19718>

- Hay versión impresa, *La designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*. Pamplona: Aranzadi, 2017.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2015). Sobre la designación de los Magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35 (105), pp. 13-49.
- JÁUREGUI ATONDO, R. (2012). Intervención en el Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 17 de julio de 2012.
- KISCHEL, U. (2011). Die Wahl der Richter am deutscher Bundesverfassungsgericht zwischen rechtlicher Theorie und politischer Praxis. *Revista do direito Unisc, Santa Cruz do Sul*, (36), pp. 120-141. Recuperado de <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2484>
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2007). La independencia judicial y la ley. En Bandrés Cruzat, J- M. y Contreras Casado, M. (dirs.) *Parlamento y Poder Judicial*, (pp.73-108). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2010). Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad). *Parlamento y Constitución*, (13), pp. 123-142.
- MALFATTI, E., PANIZZA, S. y ROMBOLI, R. (2003). *Giustizia Costituzionale*. Torino: Giapichelli.
- PECES-BARBA, G. (1978). Intervención en el debate constituyente. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 20 de julio de 1978.
- PÉREZ TREMPES, P. (2019). *Sistema de Justicia Constitucional*. Madrid: Civitas.
- PRESNO LINERA, M. A. (1999). Cuotas de partido, sistema de botín y clientelismo político. *Revista Jurídica de Asturias*, (23), pp. 131- 148.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M. y PEREZ DE LOS COBOS, F. (2018). Artículo 160. En Rodríguez- Piñero, M. y Casas Baamonde, M. *Comentarios a la Constitución Española*, (pp. 1746- 1755). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- RATH, CHRISTIAN, (2020). Vier Wahlen für Karlsruhe. *LTO. Legal Tribune Online*. 30 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.lto.de/recht/justiz/j/bverfg-nachfolger-vosskuhle-masing-praesident-vizepraesident-wahlen-neue-richter-karlsruhe/> (último acceso 30 marzo 2020).
- ROMBOLI, R. y DAL CANTO, F. (2012). Informe Nacional: Italia. En Aguiar de Luque, L. (dir.) *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada*, (pp. 345- 368). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SALA SIERRA, P. (1996). Entrevista a Pascual Sala, "La renovación del Consejo es la prioridad de las Cortes". *El País*, 11 de marzo de 1996.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2008). La prorogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28 (84), pp. 11-26.

- Servicio de Estudios del Tribunal Constitucional (2001). Modelos de renovación personal de Tribunales Constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21 (61), pp. 209-237.
- TOMÁS y VALIENTE, F. (1993). Discurso de despedida pronunciado en el Tribunal Constitucional el 8 de julio de 1992. En *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, (pp. 225-231). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.