

# CONTROL PARLAMENTARIO Y DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA: TEORÍA Y PRÁCTICA

PARLIAMENTARY CONTROL AND APPOINTMENT OF CONSTITUTIONAL BODIES IN SPAIN: THEORY AND PRACTICE

Ana CARMONA CONTRERAS  
Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla  
<https://orcid.org/0000-0001-9810-4286>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022  
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

## RESUMEN

*La regulación constitucional de los mecanismos de designación parlamentaria de los más altos órganos del Estado expresa la necesidad de lograr un reforzado consenso entre las fuerzas políticas con representación en las Cámaras para designar a candidatos dotadas de capacidad técnica y excelencia profesional. Asimismo, es expresión de la voluntad de desgajar los períodos de mandato del ciclo parlamentario (legislatura), dotándolos de una duración más prolongada. Estas previsiones aparecen basadas en un sustrato común: dotar de una legitimidad democrática cualificada a instancias de naturaleza contramayoritaria que, por definición, carecen de la misma. En España, esta pretensión constitucional, así como su posterior desarrollo normativo ponen de manifiesto una acentuada tendencia a limitar sus efectos al terreno de lo estrictamente teórico. En la práctica se constata una situación patológica persistente, especialmente agravada en los últimos tiempos. Se constata una profunda adulteración del sentido constitucional atribuido a las mayorías, reemplazándolo por un sistema de cuotas en el que se fijan unilateralmente los candidatos y son recíprocamente aceptados. Este modus operandi, por lo demás, relega la participación de las Cámaras en los procesos electivos al rol de ‘convidado de piedra’. La legitimidad democrática que confiere su ejercicio, por lo tanto, se circunscribe a un*

*ámbito preeminentemente formal. Asimismo, los períodos de mandato han perdido su certeza temporal, de tal manera que las prórrogas se han convertido en la regla y la renovación en plazo insólita excepción. Recuperar la voluntad de Constitución se muestra, pues, como exigencia prioritaria. Cambiar la situación, sin embargo, requiere una decidida transformación de la dinámica política dominante, lo que en términos realistas, parece misión imposible. Sin perder de vista la dificultad concurrente, empero, se proponen una serie de reformas de los reglamentos parlamentarios cuya introducción contribuiría a mejorar sustancialmente el nocivo contexto institucional existente.*

*Palabras clave: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, mayoría cualificada, prórroga del mandato, comisiones de nombramiento, comparecencia parlamentaria, sistema de cuotas, bloqueo institucional, facultad de veto.*

#### ABSTRACT

*With a view to appointing candidates with technical capacity and professional excellence, the parliamentary appointment mechanisms of the highest State bodies are constitutionally regulated in ways that express the need to achieve a reinforced consensus among the political forces represented in the Chambers. Likewise, by giving them a longer duration, those regulations aim to separate the appointees' mandates from the parliamentary cycle. These norms appear to be based on a common substratum: to provide a qualified democratic legitimacy to instances of a countermajoritarian nature that, by definition, lack such legitimacy. In Spain, the effects of these constitutional provisions, as well as their subsequent regulatory development, have largely been confined to legal theory. In practice, however, the situation is persistently and increasingly pathological. The constitutional sense of broad majorities has been altered completely by the implementation of a quota system in which the candidates are unilaterally set and reciprocally accepted. This modus operandi, moreover, relegates the participation of the Chambers in the elective processes to the role of 'stone guest'. The democratic legitimacy conferred by its exercise, therefore, is circumscribed to a pre-eminently formal sphere. Likewise, the mandate periods have lost their temporal certainty, in such a way that the extensions have become the rule and timely renewal the exception. The article argues, therefore, that a recuperation of the Constitution's design is an urgent requirement. However, such a change presupposes a profound transformation of the dominant political dynamics, which to expect seems utterly unrealistic.*

*Without losing sight of this difficulty, however, the paper proposes a series of reforms of parliamentary regulations are proposed which would contribute to substantially improving the existing harmful institutional context.*

*Keywords: Constitutional Court, General Council of the Judiciary, qualified majority, extension of the mandate, appointments committees, parliamentary hearing, quota system, institutional blockade, veto power.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SENTIDO DE LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES POR EL PARLAMENTO: APROXIMACIÓN TEÓRICA. III. ANÁLISIS PRÁCTICO DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA: APROXIMACIÓN CRÍTICA. 1. *Sobre la adulteración del significado de la mayoría cualificada y sus efectos.* 2. *La inobservancia de la renovación en plazo o cómo afrontar tal situación recurriendo a previsiones normativas ineficaces y contraproducentes.* IV. PROPUESTAS DE REFORMA: POSIBILIDADES Y LÍMITES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la reflexión propiciada por el XL aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, la cuestión relativa a la intervención parlamentaria en la designación de autoridades del Estado ocupa un lugar preeminente. El análisis de la participación de las Cámaras en los procesos electivos previstos tanto en sede constitucional como legislativa se perfila, pues, como un asunto necesitado de especial atención. Y no sólo en clave teórica, en tanto que genérica manifestación de una voluntad de insuflar legitimidad democrática de origen a unas instancias que, por definición, dada su naturaleza contramayoritaria, carecen de la misma (así el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder judicial o el Tribunal de Cuentas) y que gracias a la intervención de la representación popular la alcanzan de forma indirecta. También y, sobre todo, atendiendo a la sui generis situación que por lo que a su aplicación práctica se refiere muestra el caso español. El asentado y recurrente fenómeno del retraso en la renovación de órganos constitucionales que caracteriza nuestro país, especialmente llamativo en los casos del Tribunal Constitucional (TC) y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), si bien no resulta ajeno a las dinámicas concurrentes en otros ordenamientos de nuestro entorno (Servicio de Estudios del Tribunal Constitucional, 2001: 220), ha alcanzado un grado de intensidad especialmente preocupante en los últimos años perfilándose como una «anomalía institucional»<sup>1</sup>, así como una clara amenaza para la calidad democrática del sistema en su conjunto<sup>2</sup>. Una correcta comprensión de la situación exige, por lo tanto, no solo prestar atención al marco normativo que fija los procedimientos de designación de los componentes de tales órganos, sino también tomar en consideración la realidad fáctica en la que éstos operan. El resul-

---

<sup>1</sup> Tal valoración fue formulada por Carlos Lesmes, entonces presidente del Consejo General del Poder Judicial ante el retraso acumulado en la renovación de dicho órgano y es recogida expresamente por el primer *Informe sobre Estado de Derecho en España* en 2019, elaborado por la Comisión Europea, SWD (2020) 308 final, Bruselas 30/09/2020.

<sup>2</sup> Apunta en este sentido el *Democracy Index 2021. The China Challenge*, eiu-democracy-index-2021.pdf, especialmente, pp. 62-63, en el que, entre otras causas de erosión de nuestra calidad democrática, se alude de modo expreso a la situación en la que se encuentra el Consejo.

tado que arroja tal aproximación combinada resulta imprescindible para explorar posibles vías de solución, identificando elementos de optimización que contribuyan a superar la insatisfactoria situación en la que nos encontramos.

Planteados genéricamente los términos de la cuestión, a continuación, deviene obligado poner de manifiesto las opciones metodológicas sobre las que se asienta este trabajo: por un lado, desde una perspectiva objetiva, su interés queda circunscrito a dos concretos órganos constitucionales, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial<sup>3</sup>. La extraordinaria relevancia institucional que los caracteriza, derivada de las trascendentes facultades que les corresponden, sitúan en primera línea los efectos particularmente disfuncionales que se derivan de la persistente demora en su renovación. Por otro, en clave propositiva, las medidas de optimización que se pretenden formular con la finalidad de reconducir la insatisfactoria situación existente, parten de la regulación constitucional vigente y concentran su atención en el ámbito legislativo/reglamentario, explorando espacios para introducir previsiones más idóneas de cara a superar el estancamiento observado. Consecuentemente, se elude ampliar el foco analítico hacia la consideración de la eventual pertinencia de reformar las previsiones constitucionales que regulan el tema<sup>4</sup>.

## II. EL SENTIDO DE LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES POR EL PARLAMENTO: APROXIMACIÓN TEÓRICA

Según se ha referido, la intervención de las Cámaras en los procesos electivos tiene como finalidad conferir legitimidad democrática mediata a unos órganos que, por definición, aparecen despojados de la misma. La relevancia de las funciones atribuidas –máximo garante de la Constitución, en el caso del TC y órgano de gobierno de la judicatura, por lo que respecta al CGPJ–, así como la naturaleza

---

<sup>3</sup> El análisis de la designación de otros órganos de relevancia constitucional, así como de autoridades independientes por parte de las Cortes Generales es abordado en este mismo número por Cuenca Miranda, A. La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos.

<sup>4</sup> A favor de la reforma constitucional se pronuncia, entre otros, Fernández Farreres, G. (2015). Sobre la designación de los magistrados constitucionales: Una propuesta de reforma constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional* (105).

contramayoritaria que los define, exige la participación de la representación popular de cara a dotar de una imprescindible legitimación de origen a su composición<sup>5</sup>. La apelación al circuito parlamentario en estos procesos de designación, por lo demás, se muestra como un lugar común en el derecho comparado (Servicio de Estudios del Tribunal Constitucional, 2001: 218). No obstante, debe enfatizarse que en el caso de España la participación de los órganos legislativos es especialmente intensa, confiriéndole un neto protagonismo en detrimento de la intervención de otras magistraturas estatales<sup>6</sup>. Así sucede con la designación de los magistrados del TC, al corresponder a las Cámaras 2/3 de los mismos (8 sobre un total de 12<sup>7</sup>), si bien alcanza su máximo exponente con los vocales del CGJP, los cuales son elegidos en su totalidad (20) en sede parlamentaria<sup>8</sup>.

El carácter novedoso de la función ejercida por las Cortes Generales en estos supuestos (Santaolalla López, F. 2010: 13) ha suscitado posicionamientos diversos en sede doctrinal, que han buscado caracterizarla en términos específicos, bien como expresión de la facultad de impulso político, bien como una manifestación de las

---

<sup>5</sup> Indudablemente, el mecanismo de designación también proyecta sus efectos sobre la legitimidad de ejercicio. Ésta, por lo demás, se refuerza ulteriormente mediante la garantía esencial de la vinculación exclusiva a la Constitución y la ley de los miembros de los órganos referidos en el ejercicio de sus funciones. Derivadas inmediatas de tal principio son las garantías de independencia, imparcialidad e inamovilidad. Asimismo, debemos recordar que tanto los magistrados del TC como los vocales del CGPJ gozan de las prerrogativas de la inviolabilidad, por las afirmaciones vertidas en el ejercicio de sus funciones y el aforamiento penal, que atribuye a la Sala Segunda del Tribunal Supremo su enjuiciamiento.

<sup>6</sup> En el caso de Alemania, la elección de los doce magistrados que componen el Tribunal Constitucional Federal corresponde, por mitades, al Bundestag y el Bundesrat (artículo 94.1 de la Constitución).

<sup>7</sup> Sin perder de vista que de los 4 restantes corresponde al Gobierno la designación de 2 magistrados, con lo que la lógica mayoritaria se muestra inapelable.

<sup>8</sup> Este *modus operandi*, vigente en España desde la aprobación de la LOPJ acaecida en 1985 (LO 6/1985), no sólo ha suscitado la insatisfacción de la magistratura desde su implantación. Asimismo, se aparta de los estándares europeos relativos a los Consejos Judiciales, los cuales prevén que al menos la mitad de sus componentes sean elegidos por los propios jueces. La atribución de dicha facultad exclusivamente a la representación popular es objeto de valoración negativa en sede europea, considerándose que la misma trae consigo un riesgo evidente de politización de tales órganos. Sobre el caso del CGPJ y su problemática en clave europea, vid Carmona Contreras, A. (2022), *Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial: un análisis en perspectiva europea*. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, (70/1), pp. 148-151.

competencias de control (Pauner Chulví, C., 2010: 55-56). En cualquier caso, más allá de la discusión conceptual en clave teórica, desde una perspectiva sustancial, consideramos prioritario hacer hincapié en que el efecto legitimador anudado al ejercicio de la función atribuida requiere, como premisa inexcusable para su logro, el establecimiento de una serie de exigencias específicas, a saber, (1) la previsión de mayorías reforzadas para la elección de candidatos de los órganos en cuestión; (2) el requisito de una relevante cualificación profesional a los mismos; así como (3) fijar una duración del mandato desvinculada de los concretos ciclos parlamentarios (legislatura) y de una directa influencia política en las designaciones.

Empezando por el requerimiento de mayoría cualificada en las Cámaras no cabe duda de que la misma responde a una lógica de carácter integrador, gracias a la cual se da pie a que, para la designación de los componentes de estos órganos, se tenga en cuenta no sólo el binomio mayoría parlamentaria-gobierno sino que, asimismo, se atienda a las minorías. De este modo, la lógica pluralista que caracteriza al Parlamento se manifiesta en estos procesos electivos con una intensidad cualificada, siendo susceptible de considerarse «como ocasión para renovar el consenso constitucional» (Tomás y Valiente, F., 2006: 34). En el caso de España, no sólo la Constitución sigue claramente esta orientación, requiriendo recabar el voto favorable de 3/5 en ambas Cámaras, esto es, la misma que se exige para llevar a cabo el procedimiento de reforma parcial de la Constitución del artículo 167, tanto para la elección de los magistrados del TC (artículo 159.3 CE) como de los ocho vocales del CGPJ de extracción parlamentaria (artículo 122.3 CE). Una aproximación idéntica se constata también en sede legislativa, según se desprende de lo previsto en el caso de los doce vocales del Consejo de origen judicial (artículo 567.2 LOPJ), del Defensor del Pueblo (artículo 2.4 LODP<sup>9</sup>) o de los consejeros

---

<sup>9</sup> En el apartado 5 de ese mismo precepto se introduce una previsión que rebaja la exigencia inicial de mayoría de 3/5 para el supuesto en que no se alcanzara la misma en ambas cámaras. Constatada tal situación, se devuelve la palabra a la Comisión mixta competente, que celebrará una nueva sesión, quedando constreñida «en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado».

del Tribunal de Cuentas (artículo 30.1 LOTCu), debiendo contar en ambos casos con la referida mayoría de 3/5.

La idea de fondo que inspira esta exigencia apunta a la necesidad de alcanzar un consenso de amplio calado más allá de la mayoría simple –norma general que rige el funcionamiento del sistema democrático– entre los grupos con representación parlamentaria que conduzca a designar a los candidatos que, cumpliendo con los requisitos objetivos de cualificación profesional establecidos, generen un grado de adhesión más elevado. De este modo, se cierra el paso a que la fuerza mayoritaria en el Parlamento se reserve todos los puestos en liza, asegurando la composición suprapartidista de los órganos en cuestión (Santaolalla López, F., 2010: 24-25). Asimismo, no cabe perder de vista que la intervención parlamentaria en estos procesos de designación incorpora la ventaja de establecer un vínculo entre la composición de los órganos constitucionales y las contingentes mayorías sociales, así como con la cambiante percepción social de los valores, lo cual abre la puerta a la recepción de «sensibilidades jurídicas legítimas y distintas» (Fernández-Miranda Campoamor, A., 2010: 54-55).

Como contrapartida a tal aproximación, ha de situarse en primer término el peligro evidente de politización que se desprende del mecanismo parlamentario de designación de estos órganos. Un peligro que desde el cambio del sistema de elección de los vocales de extracción judicial del Consejo introducido por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en 1985 quedó claramente en evidencia y del que el Tribunal Constitucional tomó buena nota en su sentencia 108/1986. En dicha resolución, el máximo intérprete de la Constitución lleva a cabo una directa apelación a la mayoría cualificada como cláusula de garantía que permite la presencia en el Consejo de las diversas sensibilidades existentes en el seno de la carrera judicial, también cuando son las Cámaras y no los jueces quienes seleccionan a estos vocales. A modo de contrapunto, sin embargo, el TC formula una seria llamada de atención a la representación parlamentaria, afirmando lo siguiente:

«Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de 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 éste, *atiendan sólo a la división 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 cursiva es nuestra).

Tal modo de proceder, sigue razonando el Alto Tribunal, sería expresión directa de la lógica que inspira el funcionamiento del Estado de partidos existente en nuestro sistema democrático. No obstante, la aceptación de dicha lógica no implica que ésta carezca de límites. Tampoco, que pueda operar siempre y en todo caso, determinando per se el ejercicio de todas las funciones atribuidas a la representación parlamentaria sin excepción alguna. Es este razonamiento admonitorio el que permite al Tribunal afirmar que resulta obligado *«mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial»* (la cursiva vuelve a ser nuestra). No se engaña, pues, el TC sobre el riesgo inherente a la completa parlamentarización del sistema de designación de vocales del CGPJ introducido por la reforma legislativa, «que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la norma constitucional». Es ciertamente tal posibilidad la que le conduce a afirmar que sería aconsejable «su sustitución». Y a pesar de ello, el TC considera, sin embargo, que la hipótesis de que la distorsión aludida se produzca, en sí misma, «no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución». Así pues, con las cautelas señaladas y sin perder de vista el obligado sometimiento del mecanismo de designación parlamentaria a la comprensión expuesta (sic, como manifestación de un consenso reforzado de naturaleza suprapartidista) es posible salvar su constitucionalidad, neutralizando el riesgo de politización que el mismo trae consigo.

Directamente vinculada con la exigencia de mayoría cualificada se muestra, por su parte, la previsión relativa a los requisitos profesionales que deben presentar los aspirantes a integrar dichos órganos. En el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional, se dispone que sean juristas de reconocida competencia con más de 15 años de experiencia profesional (artículo 159.2 CE). Una disposición idéntica encontramos en relación con los ocho vocales del

CGPJ de procedencia no judicial (artículo 122.3 CE). Marcando distancias con dichas exigencias, ese mismo precepto establece que los vocales de extracción judicial pueden ser elegidos entre «Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales». No obstante, debe aclararse que la genérica aproximación constitucional es objeto de una ulterior especificación por parte del artículo 578.3 de la LOPJ, en el que se vienen a introducir criterios tanto de excelencia profesional como de antigüedad en la carrera judicial de cara a determinar las condiciones de elegibilidad. Atendiendo a tal aproximación se prevé que la designación de estos vocales «deberá respetar, como mínimo, la siguiente proporción: tres Magistrados del Tribunal Supremo; tres Magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la carrera judicial y seis Jueces o Magistrados sin sujeción a antigüedad. Si no existieren candidatos a Vocales dentro de alguna de las mencionadas categorías, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el orden establecido en este precepto».

Resulta, pues, que quienes están llamados a desempeñar tan relevantes funciones han de acreditar una indubitada excelencia profesional, lo que, al menos teóricamente, vendría a actuar como un elemento fundamental de cara a forjar el consenso necesario que permite la designación de las personas seleccionadas. Ciertamente, aunque la reconocida competencia es un concepto jurídico indeterminado susceptible de interpretaciones diversas, lo que en modo alguno es una mera cláusula formal o de estilo, desprovista de sentido jurídico y político que permita albergar a cualquier candidato con una trayectoria profesional respaldada por un mínimo de 15 años. Antes bien, estamos ante un requisito esencial que debe tomarse muy en serio de cara a salvaguardar el idóneo funcionamiento de dichos órganos (García Roca, F. J., 2012: 16-17).

Para poder dar efectivo cumplimiento a tal exigencia resulta necesario que se lleve a cabo la correspondiente tarea de verificación entre potenciales candidatos identificados por las fuerzas políticas. Desde tal perspectiva, deviene imprescindible llamar la atención (y más adelante volveremos a este tema) sobre la necesidad de establecer en sede parlamentaria un mecanismo de cooptación de candidatos atendiendo a criterios técnicos y profesionales, que sea de naturaleza pública y transparente y que vaya más allá de la exclusiva (y opaca)

voluntad discrecional que, como regla general, aplican los grupos parlamentarios (por cierto, extramuros de las Cámaras), únicos legitimados, según los reglamentos parlamentarios, para formular propuestas. Tomando como referencia las candidaturas que han superado tales exigencias objetivas, a continuación, el trámite de comparecencia parlamentaria debería orientarse no sólo a desarrollar la genérica valoración del currículum presentado, como sucede en la actualidad. Adicionalmente, habría de incorporar una dimensión específica en clave subjetiva, mediante la que calibrar concretamente la idoneidad profesional de la persona candidata para el desempeño de las tareas que corresponden a los órganos constitucionales en cuestión.

Lógicamente, el correcto desempeño de las funciones indicadas requiere la existencia un órgano dotado de la correspondiente competencia técnica. Algo que no sucede en nuestro ordenamiento, puesto que el trámite de comparecencia de los candidatos corresponde a la Comisión Consultiva de Nombramientos, en el caso del Congreso de los Diputados (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000) y a la de Nombramientos, en el Senado (artículo 185 RS), resultando que ambas están compuestas por los portavoces de los grupos parlamentarios. No se trata, pues, de instancias con un perfil especializado desde una perspectiva material sino, antes bien, de órganos que reiteran miméticamente la Junta de Portavoces. Esta solución de cuño genérico contrasta con la opción seguida en el caso del Defensor del Pueblo, habiéndose creado –tras la reforma en 1992 de su Ley Orgánica– una comisión mixta Congreso-Senado de relaciones con dicha institución<sup>10</sup>. Es precisamente ante dicha instancia que tiene lugar la comparecencia de los candidatos seleccionados para ocupar el cargo de Ombudsman.

Por su parte, la configuración del trámite en términos materiales tendría que incorporar una precisa orientación sustancial que

---

<sup>10</sup> Resolución de las Mesas del Congreso de los diputados y del Senado sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de 21 de abril de 1992 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 36, de 24 de abril de 1992), modificada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 25 de mayo de 2000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 3, de 26 de mayo de 2000). Vid. en especial, el punto 4, en el que se regula la comparecencia de los candidatos ante dicha comisión.

permitiese constatar efectivamente la idoneidad para el cargo por parte de los candidatos propuestos. Lo que tampoco sucede si se atiende a la regulación reglamentaria, que se limita a señalar que, en una primera fase, las comisiones competentes examinarán los currícula de los candidatos, así como el cumplimiento de los 15 años de ejercicio profesional requeridos. Una vez superado este trámite de mera verificación mecánica, se da paso a la comparecencia personal, la cual, sin embargo, se perfila no como elemento preceptivo sino como una facultad de libre disposición por parte de las comisiones. En todo caso, cuando la decisión sea positiva<sup>11</sup> –y es precisamente la tendencia general que se afirma en la práctica–, la dinámica de las comparecencias muestra también en esta ocasión un perfil eminentemente formal, puesto que la actividad de las Comisiones se limita únicamente a solicitar a los candidatos «aclaraciones sobre cualquier extremo relacionado con su trayectoria profesional o académica o sobre sus méritos personales» (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, punto 3.5 y artículo 185.4 RS).

Lo insatisfactorio del control realizado, cuya intensidad cualitativa resulta decididamente escasa, cuando no inexistente, se sitúa en las antípodas del exhaustivo examen técnico y personal al que son sometidos en la comisión correspondiente del Senado de los Estados Unidos los candidatos propuestos por el Presidente<sup>12</sup>. Vigorizar efectivamente la fiscalización en sede legislativa se muestra como

---

<sup>11</sup> El artículo 16.2 LOTC, tras la reforma operada por la LO 8/2010, incorpora la siguiente previsión: «Los candidatos propuestos por el Congreso y por el Senado deberán comparecer previamente ante las correspondientes Comisiones en los términos que dispongan los respectivos Reglamentos». Resulta patente que el deber formulado carece de eficacia inmediata, puesto que su ejercicio práctico se hace depender de lo previsto específicamente por los reglamentos parlamentarios.

<sup>12</sup> Se trata del mecanismo *advice and consent* para la designación de jueces del Tribunal Supremo. Correspondiendo al Presidente la nominación de candidatos es el Senado, quien a través del trámite de comparecencias, respalda o rechaza a las personas presentadas. Para ello, los candidatos se someten a un intenso escrutinio jurídico, debiendo responder a un exhaustivo cuestionario sobre temas de relevancia constitucional. De este modo, no sólo queda en evidencia la orientación ideológica del candidato, algo que ya de entrada es conocido, sino también su capacidad técnica para desempeñar las funciones de juez constitucional. Para un completo análisis, señalando la evolución experimentada por el mecanismo citado, vid. Wilt, M. W. (2019). ‘It Wasn’t Supposed to Be Easy’: What the Founders Originally Intended for the Senate’s ‘Advice and Consent’ Role for Supreme Court Confirmation Processes, *Channels: Where Disciplines Meet* (4: N. 1, Article 1).

un elemento que exige ser tomado en consideración, superando la precariedad concurrente en la actualidad.

Cierra el elenco de exigencias normativas previstas la referida a la duración del mandato que, según ya se ha indicado, debe situarse más allá del ciclo parlamentario, sin que coincida el momento de la renovación con el de las legislaturas<sup>13</sup>. De esta forma, se instaura una dinámica funcional en el seno de los órganos constitucionales que no resulta acompasada a la contingente mayoría parlamentaria resultante de las elecciones celebradas. En el caso del Tribunal Constitucional son nueve los años previstos para el mandato de sus magistrados, si bien se introduce un sistema de renovación parcial por tercios cada tres años (artículo 159.3 CE)<sup>14</sup>. Más breve es la duración del mandato de los vocales del CGPJ, establecido en cinco años, produciéndose la renovación de la totalidad de sus componentes<sup>15</sup>. En teoría, pues, ante la finalización de los períodos establecidos lo que procede es dar cumplimiento a la obligación constitucional de renovación. A tal efecto, y para facilitar que ésta se produzca en plazo, tanto la LOTC como la LOPJ establecen mecanismos específicos de preaviso

---

<sup>13</sup> El carácter vitalicio del mandato de los jueces del Tribunal Supremo norteamericano constituye la máxima expresión de esta voluntad de escisión entre el circuito político y el ejercicio de la función de control de constitucionalidad.

<sup>14</sup> El sistema de renovación por tercios ha sido objeto de aceradas críticas, señalando sus efectos perversos sobre la institución. Cfr por todos, Cruz Villalón, P. (2009). El estado del Tribunal Constitucional, *Claves de la razón práctica*, (191), 10, quien lo considera un «error colosal del constituyente». Dos son las razones aducidas para justificar tal percepción negativa: por un lado, en clave funcional, se recuerda que «la vida de los tribunales requiere un continuum». Por otro, desde una perspectiva coyuntural, esta opción hace «demasiado visibles los períodos de renovación», dando pie al establecimiento de un vínculo o correlación con las legislaturas.

<sup>15</sup> La reforma llevada a cabo por la LO 4/2013, introdujo la hipótesis de la renovación parcial del Consejo, al establecer la nueva redacción del artículo 570.1 LPOJ lo siguiente: «Si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial no hubiere alguna de las Cámaras procedido aún a la elección de los Vocales cuya designación le corresponda, se constituirá el Consejo General del Poder Judicial con los diez Vocales designados por la otra Cámara y con los Vocales del Consejo saliente que hubieren sido designados en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de designación, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones». En función de lo previsto, se abre la puerta a la posibilidad de que en el seno del Consejo coexista un 50% de vocales con el mandato prorrogado junto al otro 50% que cuentan con el aval recibido por la Cámara correspondiente. Señalando la dudosa constitucionalidad de este modus operandi, lo cierto es que la disposición referida permanece inédita, puesto que nunca se ha verificado en la práctica el supuesto contemplado.

sustancialmente similares cuyos destinatarios son las instituciones responsables de designar a los nuevos miembros. En el caso del Tribunal Constitucional se dispone (artículo 17.1 LOTC) que «(A)ntes de los cuatro meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el Presidente del Tribunal solicitará de los Presidentes de los órganos que han de hacer las propuestas para la designación de los nuevos Magistrados, que inicien el procedimiento para ello». Por su parte, en lo que respecta al CGPJ, tras explicitar el deber de los Presidentes de las Cámaras, constriéndolos a «adoptar las medidas necesarias para que la renovación del Consejo se produzca en plazo» (artículo 568.1 LOPJ), a continuación, se incorpora un mecanismo de preaviso. Como en el supuesto del TC, éste se activa cuatro meses antes de la expiración del mandato de los vocales. Para los de extracción judicial, se contempla la obligación específica del Presidente del Consejo de remitir a los de las cámaras «los datos del escalafón y del Registro de Asociaciones judiciales obrantes en dicha fecha en el Consejo», así como la de dar apertura al «plazo de presentación de candidaturas» (artículo 568.2 LOPJ).

Expuesta la regulación de la cuestión por la normativa correspondiente, una mirada a la realidad circundante pone de manifiesto que la efectividad de tales preavisos se muestra sencillamente nula, ya que, una vez recibidas las correspondientes comunicaciones en sede parlamentaria, los reglamentos de las Cámaras no establecen plazos concretos para iniciar los procedimientos de renovación. En efecto, las previsiones aplicables únicamente se refieren a que la Mesa del Congreso «a iniciativa propia o a instancia de los órganos o instituciones correspondientes, acordará *la apertura de un plazo* para la presentación de candidaturas» (Punto 2.1 de la Resolución de la Presidencia. La cursiva es nuestra)<sup>16</sup>. En el Senado, la tónica es similar, limitándose a disponer (artículo 184.1 RS) que «la Mesa de la Cámara acordará la apertura de un plazo para la presentación

---

<sup>16</sup> En el caso del Senado, el artículo 184.1 de su Reglamento se expresa en términos similares, aunque desvinculando la decisión de la Mesa de la recepción de los avisos de los presidentes de los órganos referidos. El texto de la disposición es el siguiente: «Cuando el Senado, conforme a la Constitución o a las leyes, haya de efectuar la propuesta de nombramiento, la designación o la elección de personas para ocupar cargos públicos en órganos constitucionales y otros órganos estatales, la Mesa de la Cámara acordará la apertura de un plazo para la presentación de candidaturas».

de candidaturas». Así pues, la decisión esencial de la que depende la efectiva activación del procedimiento aparece rodeada de una total indeterminación por lo que a su exigencia temporal se refiere, quedando situada de este modo en el terreno de la absoluta discrecionalidad de los órganos competentes. A una conclusión idéntica se llega atendiendo a lo dispuesto en relación con la remisión al Pleno por parte de las comisiones de nombramientos de las listas de personas propuestas para ocupar los órganos constitucionales en cuestión, quedando establecido que éstas se elevarán una vez concluidas las comparecencias, pero sin fijar un plazo a tal efecto.

Siendo este el marco normativo rector en sede parlamentaria no es de extrañar la existencia de previsiones legislativas (artículos 16.2 LOTC y 570.2 LOPJ) que, ante la probable eventualidad de que se produzcan retrasos en la renovación y precisamente para evitar los efectos negativos que desde una perspectiva funcional se derivan de la misma, optan por introducir la figura de la prórroga de los mandatos una vez caducados éstos y hasta tanto no se lleve a cabo aquélla. Como se verá más adelante, la constatación de la existencia –ciertamente no aislada– de prórrogas temporalmente muy abultadas tanto en el caso del Tribunal Constitucional como, sobre todo, del CGPJ<sup>17</sup> va a traer consigo sendas reacciones legislativas dirigidas no a erradicar tal situación patológica sino, por el contrario, a tomar nota de la misma y proyectar sus efectos sobre la duración constitucionalmente prevista de los mandatos<sup>18</sup>, acortándolos en función de la demora producida en la renovación. De este modo, el período de mandato deja de ser un dato cierto y predeterminado en sede constitucional para pasar a adoptar, por disposición legislativa, una naturaleza indeterminada, cuya efectiva concreción se hace depender del momento en el que se lleve a cabo la operación renovadora. Una situación que, lejos de ser la excepción, se configura como regla en nuestro ordenamiento, ya

---

<sup>17</sup> En julio de 2022 el retraso en su renovación presenta la cifra récord de 3 años y 7 meses, sin que, por lo demás, se vislumbre por parte del Partido Popular la voluntad de superar el prolongado bloqueo.

<sup>18</sup> De modo específico, en relación con el órgano de Gobierno de los jueces, recientemente se ha añadido una relevante restricción de competencias cuyo ejercicio se impide mientras que se encuentre en situación de prórroga.

que lo habitual es que se produzcan retrasos<sup>19</sup> y que, por lo tanto, los períodos de mandato se alarguen más allá de lo constitucionalmente previsto. Un estado de cosas que proyecta un indudable efecto lesivo sobre la legitimidad democrática de las instituciones afectadas.

### III. LA INTERVENCIÓN EFECTIVA DEL PARLAMENTO EN LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: CRÓNICA DE UNA GRAVE PATOLOGÍA

A través del recorrido analítico hasta aquí realizado, hemos tenido ocasión de exponer cuál es la configuración normativa del sistema de designación parlamentaria de los órganos constitucionales en nuestro ordenamiento. Un marco regulador que, desde una perspectiva teórica, según se ha expuesto reiteradamente, está pensado para designar para ocupar los cargos en liza a los juristas mejores y más cualificados técnicamente y que, asimismo, cuentan con el aval que se desprende del consenso reforzado existente entre las fuerzas parlamentarias y que desarrollarán su mandato durante el tiempo establecido por las disposiciones correspondientes. El examen acometido, empero, también ha brindado la oportunidad de identificar la existencia de una serie de elementos problemáticos que son consecuencia, bien de la insatisfactoria aplicación práctica de las previsiones reguladoras, de cuyo espíritu inspirador se apartan, bien de la en sí misma deficiente configuración de estas. A continuación, pues, el foco analítico se desplaza hacia esos elementos conflictivos, de los que se desprende la existencia de serias patologías que lastran la coherencia del sistema en su conjunto. Dos son los ámbitos objeto de atención preferente en relación con la anomalía institucional en la que nos encontramos instalados y que se hallan en su base: por un lado, la radical transformación de la exigencia de mayoría reforzada, abandonando su primigenio sentido constitucional. Por otro, y en directa conexión con lo anterior, la recurrente inobservancia de la renovación en plazo de las instituciones, así como las inadecuadas respuestas legislativas para superarla.

---

<sup>19</sup> Baamonde Gómez, L. (2022). La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la «cesta institucional». *Revista De Derecho Político*, (113), ofrece una completa y actualizada crónica de los retrasos acumulados.

### 1. *Sobre la adulteración del significado de la mayoría cualificada y sus efectos*

En relación con la necesidad de alcanzar una mayoría de 3/5 para la designación de cargos, la experiencia práctica arroja dos derivadas, que están directamente relacionadas entre sí, pero que asumen un signo diverso. En efecto, desde una perspectiva activa, se constata que la tendencia predominante en los procedimientos electivos apunta hacia la existencia de un sistema de cuotas (*lotizzazione*). En virtud del mismo, se lleva a cabo un reparto de los cargos en cuestión que está en directa proporción a los escaños de las fuerzas políticas con representación en la Cámara (Presno Linera, M. A., 1999:133). En un ejercicio de realismo que tiene presente que los partidos son un elemento esencial de nuestro sistema democrático y que es consciente de la imposibilidad de ignorar los efectos derivados de tal condición, coincidimos con la apreciación que señala que «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» (López Guerra, L., 2020: 82). Ahora bien, la aceptación genérica de que la designación de cargos es una manifestación inevitable de la dinámica entre mayorías y minorías (García Roca, F. J., 2012: 22) en modo alguno puede servir para justificar la específica modalidad que el fenómeno ha asumido en nuestro ordenamiento, configurándose como un reprochable reparto de cuotas de «unilateral disposición» (Fernández-Miranda Campoamor, A., 2010: 32). En función de tal *modus operandi* resulta que cada fuerza política cuyo concurso es determinante para la designación (la o las mayoritarias y el principal partido de la oposición) lleva a cabo a título individual una selección completamente libre de sus propios candidatos. Al no producirse vetos recíprocos, en un escenario de «voto con la nariz tapada» o «cita a ciegas» (Cruz Villalón, P., 2009: 10), puesto que las propuestas formuladas respectivamente se aceptan de forma incondicionada éstas salen adelante, contando con el respaldo de 3/5 por parte de los Plenos de las Cámaras. Actuando de tal manera, se produce una situación en la que no sólo desaparece la primigenia idea del consenso reforzado que está en la base del meca-

nismo de designación parlamentaria por mayoría cualificada diseñado por el constituyente. También, como inevitable efecto inducido, trae consigo la deformación del parlamentarismo (Alzaga Villaamil, O., 2003: 178-179).

A la luz de lo expuesto no cabe dudar sobre la necesidad de que los actores políticos abandonen tan perniciosa actitud. En aras de recuperar el sentido constitucional del mecanismo lo pertinente sería reactivar la lógica discursiva que permite forjar un amplio consenso también en el implantado –e inevitable– escenario del sistema de cuotas. Y para el caso de que no se logre dicho acuerdo, lo procedente como solución alternativa sería hacer un uso responsable de la facultad de veto (Aguar de Luque, L., 2010: 48) con respecto a aquellos candidatos que no muestran un nivel de excelencia profesional efectivamente adecuado al puesto por cubrir. Actuar de este modo, por lo demás, contribuiría de forma directa a favorecer la propuesta de personas respaldadas objetivamente por su calidad técnica y no sobre una exclusiva o predominante afinidad política. Tal desiderátum exigiría recuperar, como ha sido certeramente señalado, esa obligación teórica de los partidos de «votar de forma diferente, ..., con un ánimo diferente, pues no se trata de colocar a los propios peones por un procedimiento diferente, sino de renunciar a avanzar a los propios peones» (Cruz Villalón, P., 2009: 10).

La segunda de las derivadas patológicas que trae aparejada la exigencia de la mayoría hipercualificada nos sitúa en el ámbito de la pasividad o inacción política, esto es, en la constatación de la inexistencia de acuerdo para la renovación que se mantiene en el tiempo. A este respecto, el elemento determinante es que si alguna de las fuerzas políticas cuyo concurso es imprescindible para alcanzar la mayoría requerida elude cumplir el deber que le corresponde, se genera una situación de bloqueo en la renovación de muy difícil superación más allá del cambio de actitud de quien la provoca. Y es que tal modificación sólo se producirá atendiendo a pautas políticamente interesadas que redundan en beneficio de quien las sustenta. En efecto, mediando un contexto que es percibido como desfavorable para la fuerza obstruccionista, la inactividad mantenida tiende a manifestarse en la práctica como una estrategia de presión que busca mejorar la posición negociadora y condicionar la renovación a la consecución

de determinados objetivos políticos (López Guerra, L., 2020: 83). Asimismo, a la luz de la experiencia concurrente, resulta obvio que tal actitud pasiva no es sino la expresión de una voluntad cuya baza principal es simplemente dejar que el tiempo transcurra, prolongando la interinidad institucional en función de los propios intereses políticos. Sea como sea, esta sobrevenida y reprobable facultad de veto, que es fruto de una indudable deslealtad institucional, viene a reforzar a la oposición –que es quien la pone en práctica– en grado extremo (Santaolalla López, F., 2010: 26). Sencillamente, porque la ausencia de sanción jurídica frente a tal actitud de incumplimiento del deber constitucional determina que la mayoría reforzada en vez de funcionar como un acicate para lograr el imprescindible consenso, termine por convertirse en un instrumento de bloqueo que beneficia a quien no está dispuesto a lograrlo. Es precisamente tal situación la que se produce en el momento actual, dado que, ante la negativa del principal partido de la oposición arguyendo motivos que han ido variando a lo largo del tiempo, el CGPJ está próximo a cumplir cuatro años desde que el mandato de sus vocales caducó<sup>20</sup>.

## *2. La inobservancia de la renovación en plazo o cómo afrontar tal situación recurriendo a previsiones normativas ineficaces y contraproducentes*

Consecuencia inmediata e inevitable de la reseñada actitud obstruccionista es la imposibilidad de renovar los órganos constitucionales en plazo. Ante tal situación, que rebasa el ámbito de lo coyuntural para adquirir unos preocupantes tintes estructurales, la respuesta de nuestro ordenamiento ha venido de la mano de la previsión de la prórroga indefinida de los mandatos caducados. Sin negar las ventajas que la solución aporta, puesto que evita la parálisis

---

<sup>20</sup> Una situación de interinidad institucional que ha merecido las severas críticas de la Comisión Europea, según ha quedado recogido en los sucesivos Informes sobre el Estado de Derecho en España emitidos con carácter anual desde 2019. En los mismos, se llama la atención sobre la erosión que sobre la independencia judicial proyecta la no renovación del Consejo. Una valoración de signo eminentemente negativo en torno a tal situación ha sido emitida por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa. Sobre la percepción que este asunto genera en las instancias europeas referidas, vid Carmona Contreras, A. (2022), Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial: un análisis en perspectiva europea. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, (70/1).

institucional que se derivaría de la imposibilidad de cubrir en plazo las vacantes producidas<sup>21</sup> y, asimismo, ofrece un margen temporal para superar situaciones en las que el acuerdo entre las fuerzas políticas se perfila como especialmente complejo, lo cierto es que se observa una clara dinámica transformadora de su sentido<sup>22</sup>. En efecto, atendiendo a la experiencia concurrente en nuestro país, en donde la regla es la prórroga y la renovación en plazo la excepción, coincidimos con quien considera que esta se ha convertido «en una norma de cobertura para un claro rodeo a la ley, un verdadero fraude constitucional, que redundaría en el incumplimiento de los plazos de renovación» (García Roca, F. J., 2012: 8).

La respuesta normativa, sin embargo, para salir del bloqueo no va a centrar su objeto en abordar la raíz del problema, esto es, la no renovación en plazo, sino que, por el contrario, apunta hacia los efectos que se derivan del mismo. De este modo, cuando tal eventualidad se produce, la solución adoptada es alterar, reduciéndola, la duración del mandato. Ante la desvirtuación abusiva de las prórrogas, que se prolongan sin límite temporal, se opta por acortar el período de permanencia en el cargo, rebajándose del total del mismo el tiempo de retraso acumulado hasta producirse la renovación. Así lo estableció en primer lugar para el Tribunal Constitucional el artículo 16.5 in fine de su Ley Orgánica, tras la reforma introducida por la LOTC 8/2010. En dicho precepto se dispone lo siguiente: «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

---

<sup>21</sup> En Italia, la Constitución establece un período de mandato de nueve años para los jueces que integran la Corte Constitucional (artículo 135.2). Una vez finalizado el mismo, no cabe su prórroga, optándose por el cese en el cargo, así como en el ejercicio de las funciones (artículo 135.4). La eventualidad de que se produzcan vacantes hasta el nombramiento de los nuevos magistrados se solventa sobre la base de la genérica previsión contenida en el artículo 16.2 de la Ley que regula la Corte Constitucional (Legge n. 87, de 11 de marzo de 1953), en donde se establece la necesidad de un mínimo de once componentes para el funcionamiento de dicha institución.

<sup>22</sup> La supresión del mecanismo de la prórroga es sostenido entre cierto sector de la doctrina, considerándola como la respuesta adecuada para reconducir los abusos producidos. En este sentido, vid. Santamaría Pastor, J. A. (2008). La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2008, (84).

la renovación»<sup>23</sup>. Una solución similar fue asumida posteriormente para el CGPJ, a través de la modificación de la LOPJ llevada a cabo por la LO 4/2013, que introduce un nuevo artículo 570.3 que prevé que «el nombramiento de Vocales con posterioridad a la expiración del plazo concedido legalmente para su designación no supondrá, en ningún caso, la ampliación de la duración de su cargo más allá de los cinco años de mandato del Consejo General del Poder Judicial para el que hubieren sido designados».

Aunque tales reformas, cuya constitucionalidad suscita importantes dudas<sup>24</sup> al alterar en sede legislativa los períodos de mandato contemplados por la Norma Suprema, se alumbraron movidas por la finalidad de desincentivar el retraso en la renovación, resulta indudable que en la práctica han conducido a un resultado completamente opuesto al buscado. No sólo no han servido como «especial incentivo para que las fuerzas políticas procedan a la elección en tiempo» (Estrada Marún, J. A., 2015: 442) sino que, adicionalmente, han venido a avalar la práctica del «incumplimiento constitucional por defecto» (Pérez Royo, J., 2010: 83). Se ha producido, pues, un claro efecto boomerang que ha traído consigo perniciosos efectos, puesto que «asienta definitivamente como inevitable la prórroga indefinida del mandato, transforma el ser en deber ser, los retrasos y dilaciones estructurales en regla, recortando indebidamente el Mandato de los Jueces constitucionales siguientes, en vez de impedir los abusos» (García Roca, F. J., 2012: 9). Con lo que ello implica en términos de erosión de la legitimidad en el ejercicio de las funciones encomendadas (Cruz Villalón, P., 2021)<sup>25</sup>, así como de perjuicio a la calidad

---

<sup>23</sup> Una solución similar se aplica en relación con las vacantes producidas por causas distintas a la de la expiración del periodo para el que se hicieron los nombramientos. El artículo referido dispone que éstas «serán cubiertas con arreglo al mismo procedimiento utilizado para la designación del Magistrado que hubiese causado vacante y por el tiempo que a éste restase».

<sup>24</sup> La doctrina muestra en relación con esta reforma opiniones discrepantes. Así se constata expresamente en las diversas valoraciones realizadas por los participantes en la encuesta dedicada a la renovación del Tribunal Constitucional por la revista Teoría y realidad constitucional en 2010.

<sup>25</sup> Porque, como sigue razonando dicho autor, «la legitimidad del juez constitucional tiene mucho que ver con la circunstancia de que cumpla escrupulosamente el periodo de tiempo para el que los legisladores han querido que esté ahí, en nuestro caso por nueve años completos, ni un día menos, pero también ni un día más».

democrática desde una perspectiva sistémica (Casas Baamonde, M. E., 2011: 2).

En el caso del CGPJ, por lo demás, ante la prolongada imposibilidad de llevar a cabo su renovación, hemos asistido recientemente a una primera reforma de la LOPJ que ha buscado superar el bloqueo a través de una sustancial merma de competencias operativa durante la fase de interinidad institucional que acompaña a la prórroga (LO 4/2021), pero que en un segundo momento (LO 8/2022), ha experimentado una importante modificación. La primera de las intervenciones normativas referidas apunta directamente en su Exposición de motivos a la laguna jurídica existente en nuestro ordenamiento, calificada como «déficit en el diseño constitucional», desprovisto de disposiciones que establezcan las funciones que son susceptibles de ser ejercidas por el CGPJ prorrogado. En este sentido, recurriendo a una lógica similar a la que se aplica en relación con otros órganos constitucionales (sic, el Gobierno), pero también realizando una apelación directa a su consideración «como medio para favorecer la renovación» se considera que en tal escenario sólo cabe seguir desarrollando aquellas facultades necesarias para garantizar su normal funcionamiento. Desde tal perspectiva, se suprimen del elenco de funciones atribuidas las siguientes: «Proponer el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, de los Presidentes de las Audiencias, de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional, de los Presidentes de Sala y los Magistrados del Tribunal Supremo o de los Magistrados del Tribunal Constitucional» (vid el nuevo artículo 570 bis de la LOPJ). El efecto práctico derivado de tal decisión no se hecho esperar y, lejos de servir como revulsivo para activar la renovación, ha proyectado los negativos efectos de la prórroga en la que se halla el Consejo también sobre las instancias contempladas. En efecto, a medida que han ido concluyendo los mandatos de los cargos indicados, las vacantes producidas no han podido ser cubiertas, con el consiguiente impacto negativo sobre el normal ejercicio de la función judicial.

Es precisamente en este contexto de propagación ad extra del bloqueo que aqueja al CGPJ en el que se inscribe la segunda de las reformas legislativas aludidas –la LO 8/2022– que, a la luz de su contenido, cabe calificar como contrarreforma. Estamos ante una

operación normativa cuyo objeto exclusivo es restituir al Consejo en funciones la facultad (excluida en la reforma precedente) de nombrar a los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponden. El trasfondo institucional que motiva la marcha atrás producida nos remite a junio de 2022, esto es, al momento preciso en que debía haberse producido la renovación de los cuatros magistrados del Alto Tribunal cuya designación se atribuye al Gobierno y al CGPJ. La consideración del persistente inmovilismo en torno a la renovación de este último, unida a la circunstancia de que la práctica siempre ha sido que la renovación del tercio de magistrados correspondientes a los órganos referidos se produzca de forma simultánea, operan como referentes para que el Preámbulo de la ley llame la atención sobre la situación que se produciría como consecuencia de la aplicación de la reforma operada por la LO 4/2021: «abocaría a esperar a la renovación del Consejo para dicha designación». En función de tal constatación y ante la evidencia del efecto nocivo que la misma proyectaría sobre el Tribunal Constitucional, que entraría en una incierta fase de interinidad, el Ejecutivo se decantó finalmente<sup>26</sup> por jugar la carta de la marcha atrás legislativa, justificándose expresamente como medio para «evitar esta situación, que puede causar dificultades en la renovación de los órganos constitucionales». Consecuentemente, se procede a modificar una vez más el artículo 570 LOPJ devolviendo de nuevo al Consejo en funciones la facultad apenas perdida. Adicionalmente, con la clara intención de esquivar una hipotética actitud obstruccionista por parte de dicho órgano, se introdujo en sede de tramitación parlamentaria, una enmienda que establece un término temporal preclusivo para la propuesta de nombramiento, el cual «tendrá que realizarse en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior» (nuevo artículo 599.1.1 LOPJ). Sobre la virtualidad práctica de tal previsión manifestamos nuestra reserva, dado que el establecimiento

---

<sup>26</sup> Inicialmente, el Gobierno manifestó su intención de nombrar a sus dos magistrados constitucionales, aun sin contar con el cupo correspondiente al Consejo. La viabilidad de esta opción, sin embargo, generó dudas en el seno del Tribunal, lo que trajo consigo un cambio de actitud y la exploración de otras alternativas que esquivaran el conflicto en ciernes. Sobre el estado de la cuestión, vid <https://elpais.com/espana/2022-06-02/el-gobierno-baraja-nombrar-a-dos-magistrados-del-tribunal-constitucional-aunque-no-se-renueve-el-poder-judicial.html>.

del deber no viene acompañado de la previsión de una correspondiente sanción derivada de su incumplimiento. De este modo, de constarse una conducta que ignorase a la necesaria lealtad institucional en el trámite de renovación, la previsión comentada no se perfila como remedio jurídico efectivo.

#### IV. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA: POSIBILIDADES Y LÍMITES

Concluido el recorrido analítico a través de la configuración del marco normativo que rige los procedimientos de renovación de los órganos constitucionales y atendiendo a su aplicación práctica, emerge con claridad la necesidad de recuperar el espíritu constitucional que justifica la intervención parlamentaria. En este sentido, vaya por delante que el único remedio realmente eficaz que permitiría superar las patologías existentes exigiría un radical cambio por parte de los actores responsables, asumiendo una actitud de lealtad institucional y claro compromiso con el cumplimiento de la Constitución. Huyendo de toda ingenuidad nos preguntamos, en unos términos eminentemente retóricos, si quien se beneficia de un sobrevenido –e irregular– poder de veto en la renovación de las más altas instituciones del Estado está dispuesto a privarse del mismo en aras del interés general, así como de la preservación de la calidad democrática del sistema. Pero aun siendo conscientes de la complejidad del tema y de su difícil resolución, la gravedad del deterioro institucional en el que nos encontramos se muestra como causa determinante que impulsa a formular una serie de propuestas de reforma que, sin alterar las disposiciones constitucionales, permitan introducir previsiones orientadas a reforzar efectivamente la legitimidad democrática de los procedimientos de selección, potenciando la calidad del control parlamentario y, asimismo, dotándolos de unas mayores dosis de efectividad práctica.

En primer lugar, con la finalidad de combatir el bloqueo en la renovación, así como la prolongación espuria de las prórrogas, los Reglamentos de las Cámaras<sup>27</sup> deberían fijar un plazo preceptivo dotado de automatismo para que, una vez recibida por las Presidencias

---

<sup>27</sup> En su discurso con motivo de la novena renovación parcial del Tribunal Constitucional (12 de enero de 2011), la Presidenta M. E. Casas llamaba la atención sobre la defi-

de las Cámaras la comunicación de sus homónimos del TC y el CGPJ sobre la expiración del mandato de sus componentes, se ponga en marcha el procedimiento (Pauner Chulvi, C., 2010: 158). Una medida similar sería pertinente en relación con la remisión al Pleno de las propuestas de candidatos elaboradas por las respectivas comisiones de nombramientos. Gracias a la introducción de tales previsiones se superaría la actual indefinición presente en la normativa que, como ya se ha indicado, no establece plazos ni para la presentación de candidaturas parlamentarias ni para su votación en el Pleno de las Cámaras. El resultado es que los procedimientos solo se activan en el momento en que los grupos parlamentarios han logrado ponerse de acuerdo.

En cuanto a la facultad de proposición de candidaturas planteamos la necesidad de introducir una sustancial modificación. Conscientes de que el asentado sistema de cuotas entre los partidos no es susceptible de ser erradicado y de que la última palabra en la designación corresponde necesariamente al Pleno de las Cámaras, sin embargo, sería pertinente diseñar un sistema selectivo en el que primen los criterios de excelencia profesional y especialización técnica. La normativa actual atribuye a los grupos parlamentarios en exclusiva la facultad de propuesta, vinculándola al cumplimiento de los genéricos requisitos previstos –juristas de reconocido prestigio y quince años de experiencia profesional–. Tan laxa aproximación permite un ejercicio opaco desprovisto de transparencia, que da pie a una discrecionalidad absoluta en la selección de los candidatos. Si a ello unimos la más que discreta tarea desarrollada por las comisiones de nombramientos en el trámite de comparecencia de los candidatos, limitándose a la mera verificación del cumplimiento de las exigencias referidas, se constata una vez más el rol eminentemente marginal desempeñado por el Parlamento, cuya función queda circunscrita al ámbito de la mera formalidad. Precisamente, para superar tales déficits y tomando como referencia el procedimiento para la propuesta de candidaturas por el Reino de España en la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Real Decreto 972/2020, de 10 de noviembre) abogamos

---

ciente regulación contenida en los Reglamentos Parlamentarios, así como en la necesidad de su reforma.

por la introducir un procedimiento similar de convocatoria pública para la presentación de candidaturas tanto al TC como a los puestos del CGPJ de extracción parlamentaria, cuyas bases habrían de estar fijadas previamente por la Mesa de la Cámara y gozar de la publicidad correspondiente. En cuanto al contenido de dicha convocatoria es perfectamente asumible la regulación del Real Decreto aludido, en donde se exige, con carácter mínimo (artículo 3.2), la previsión de (a) los requisitos a cumplir; (b) los méritos que se tendrán en cuenta; (c) los criterios de valoración que se aplicarán y la forma de acreditarlos; así como (d) los criterios y la forma en que se realizarán las entrevistas a los candidatos. A una conclusión similar se llega en relación con los principios que han de informar el desarrollo de dicho procedimiento (artículo 7): mérito y capacidad, respeto de la igualdad de trato entre hombres y mujeres y no discriminación de personas con discapacidad.

Una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas entrarían en acción las comisiones de nombramientos, llamadas a realizar la correspondiente tarea de cribado que les permita seleccionar a las personas más idóneas para los cargos a cubrir. Es obvio que para llevar a cabo dicha labor se erige como condición necesaria contar con la debida especialización. En este sentido, hay que insistir en la necesidad de acometer una profunda reconfiguración de estas comisiones y no sólo por lo que a su composición se refiere, sino también en lo que respecta a su *modus operandi*, potenciando la dimensión deliberativa. No cabe duda de que de cara a verificar efectivamente la idoneidad de las solicitudes presentadas resultaría imprescindible que las mismas contasen con el auxilio de especialistas en la materia, tanto de cara a realizar una precisa valoración de los currícula presentados por los candidatos (tarea en buena medida objetivada en función de los específicos méritos contemplados en la convocatoria, así como de los criterios de valoración aplicables) como para calibrar el desarrollo técnico de las entrevistas personales<sup>28</sup>. Una vez concluidas las comparecencias llega «el momento de la verdad», puesto que, tomando en consideración los resultados producidos en el trámite precedente, pero también atendiendo a sus propias preferencias, los

---

<sup>28</sup> Tal posibilidad está expresamente prevista en el artículo 6.4 del RD 972/2020, en donde se contempla la posibilidad de que el comité de selección recabe «el apoyo de los asesores que estime necesarios para la realización de entrevistas».

grupos parlamentarios deben proponer al Pleno una terna en la que se contenga cuáles son las candidaturas seleccionadas. A este respecto, hay que llamar la atención sobre una cuestión de capital importancia de cara a dotar de eficacia sustantiva al proceso selectivo. Si realmente se aspira a erradicar el actual sistema de reparto previo de los puestos a cubrir es imprescindible recuperar el margen decisonal del Pleno, remitiéndole no una propuesta cerrada de candidatos sino, antes bien, una lista abierta con respecto a la que la selección sea efectivamente posible.

Se puede afirmar, con toda la razón, que una transformación como la aquí propuesta merece la consideración de una suerte de misión imposible en el actual contexto político español. Esperar que los actores responsables que, ya sea por activa o por pasiva, utilizan los trámites parlamentarios de designación de los órganos constitucionales en interés propio estén dispuestos a renunciar a tales conductas y primar el interés institucional se muestra como un objetivo difícilmente alcanzable. Y aun así, la erosión que experimentan tanto la calidad democrática como la independencia de las más altas instituciones del Estado a resultas, entre otras, de tales conductas es un hecho objetivo constatado, cuya existencia ha sido apuntada sin ambages por parte de distintas instancias europeas. El caso del CGPJ se muestra especialmente clamoroso y ha suscitado las críticas más intensas, pero la patología existente es general y afecta a otros órganos constitucionales, también al TC. Los dictámenes aprobados por el Grupo de Estados contra la corrupción (Consejo de Europa) y más recientemente, los Informes sobre Estado de Derecho en España de la Comisión Europea han sido claros a este respecto, formulando no sólo un diagnóstico desfavorable en términos institucionales, sino también realizando serias llamadas de atención sobre la necesidad de corregir los déficits señalados.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (2003). Sobre la composición del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (10-11), 149-180.

- AA. VV. (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.
- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2022). La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la «cesta institucional». *Revista De Derecho Político*, (113), 71-93.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2022). Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, (70/1), 140-157.
- CASAS BAAMONDE, M. E. (2011). Discurso en el acto de la novena renovación del Tribunal Constitucional, Madrid, 8 de enero de 2011, <https://www.tribunalconstitucional.es/ActividadesDocumentos/2011-01-12-00-00/DiscursoPresidenta.pdf>.
- CRUZ VILLALÓN, P.:
- (2009). El estado del Tribunal Constitucional, *Claves de la razón práctica*, (191), 4-13.
  - (2021). Memoria inquieta de cuatro décadas de justicia constitucional, <https://almacenederecho.org/memoria-inquieta-de-cuatro-decadas-de-justicia-constitucional>.
- 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>.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2015). Sobre la designación de los magistrados constitucionales: Una propuesta de reforma constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, (105), 13-49.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.
- GARCÍA ROCA, F. J. (2012). Selección de los magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones, *Revista General de Derecho Constitucional*, (15), 1-41.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2020). Vexata quaestio: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales. *Revista De Las Cortes Generales*, (108), 71-104.
- PAUNER CHULVÍ, C. (2010). Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos, en SANTAOLALLA LÓPEZ, F. – PAUNER CHULVÍ, C. (2010). *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, CEPC.
- PÉREZ ROYO, J. (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.

- PRESNO LINERA, M. A. (1999). Cuotas de partido, sistemas de botín y clientelismo político. *Revista Jurídica de Asturias*, 1999, (23), 131-148.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2008). La prerrogativa de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2008, (84), 11-26.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2010). Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho, en SANTAOLALLA LÓPEZ, F. – PAUNER CHULVI, C. *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, CEPC.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (2005). 1986. Discurso con ocasión de la renovación del Tribunal en 1989, 23 de febrero de 1989, en AA. VV. (2006). *Tribunal Constitucional. Discursos de sus Presidentes (1980-2005)*, Madrid, Tribunal Constitucional.
- WILT, M. W. (2019). «'It Wasn't Supposed to Be Easy': What the Founders Originally Intended for the Senate's 'Advice and Consent' Role for Supreme Court Confirmation Processes», *Channels: Where Disciplines Meet* (4: N. 1, Article 1), 1-32.