

LA RENOVACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA. UNA MIRADA A LOS BLOQUEOS INSTITUCIONALES PARTIENDO DE LA SITUACIÓN VALENCIANA

THE RENEWAL OF PARLIAMENTARY APPOINTMENTS. AN ANALYSIS OF INSTITUTIONAL DEADLOCKS BASED ON THE SITUATION IN VALENCIA

Juan María MARTÍNEZ OTERO

Departamento de Derecho administrativo y procesal

Universidad de Valencia

<https://orcid.org/0000-0002-8882-5466>

Fecha de recepción del artículo: julio 2025

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

El presente artículo aborda el bloqueo de las renovaciones parlamentarias en los grandes órganos de nuestro sistema institucional. El análisis se articula en tres epígrafes, que pretenden (1) describir el funcionamiento ideal del modelo de designación parlamentaria por mayoría cualificada; (2) analizar la progresiva degeneración del modelo, atendiendo a sus fases, causas y efectos; y (3) presentar las principales soluciones propuestas para corregir las disfunciones del modelo, ofreciendo una alternativa adicional.

Palabras clave: Designación parlamentaria, mayoría cualificada, órganos constitucionales, órganos estatutarios, bloqueo, prórroga.

ABSTRACT

This article addresses the blockage of parliamentary renewals in the major bodies of our institutional system. The analysis is structured in three sections, which aim to (1) describe the optimal functioning of the qualified majority parliamentary appointment model; (2) analyze the progressive degeneration of the model, with its phases, causes, and effects; and (3)

present the main solutions proposed to correct the model's dysfunctions, offering an additional alternative.

Keywords: Parliamentary appointment, qualified majority, constitutional bodies, statutory bodies, blockage, prorogatio.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS DE LOS 40? II. UTOPIA: LAS MAYORÍAS CUALIFICADAS AL SERVICIO DEL CONSENSO. III. DESENCANTO: LA INSOPORTABLE DEGENERACIÓN DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA. 1. Fases de la degeneración: cuotas, «intercambio de cromos», bloqueo. 2. Causas de la degradación del sistema y de los frecuentes bloqueos. 3. Efectos perniciosos del bloqueo. IV. REACCIÓN: ALTERNATIVAS PARA CORREGIR LAS DISFUNCIONES DESCRITAS. 1. Principales soluciones planteadas por la doctrina. 2. Una propuesta adicional: la presión económica. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS DE LOS 40?

En la vida humana los 40 años constituyen una suerte de Rubicón que marca la mitad, siquiera simbólica, del decurso vital. Esa edad, que con el alargamiento de la esperanza de vida quizá se va desplazando lentamente hacia los 50, supone para muchos un momento de balance: ¿qué he hecho con mi tiempo?, ¿qué he conseguido?, ¿qué sueños de juventud he cumplido?, ¿cuáles no?, ¿merece mi vida la pena?... ¿cómo estoy? Fruto de ese balance a menudo sobreviene una crisis de la media vida, de la que se puede salir de diversas formas, unas continuistas y otras de ruptura.

En los años 20 del siglo XXI son muchas las instituciones autonómicas y estatales que alcanzan esa edad simbólica de los 40-50 años, lo que puede ser una buena oportunidad para hacer balance sobre sus primeros años de andadura –lo que vendrían a ser su infancia, adolescencia y juventud–, cuestionarnos sobre su situación presente y ajustar lo que sea preciso de cara a afrontar de manera ilusionante su plena madurez¹.

Puestos a hacer balance, no se requieren sesudos razonamientos para identificar un primer problema institucional de calado, al que dedicamos estas páginas: el bloqueo en la renovación de cargos de designación parlamentaria en muchas de las instituciones autonómicas y estatales².

Como botón de muestra resulta ilustrativo el caso valenciano, donde al momento de redactar estas páginas se encuentra bloqueada la renovación de todas las instituciones estatutarias con una pluralidad de miembros de designación parlamentaria: el Consejo Jurídico Consultivo, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Valenciano de Cultura³. Lamentablemente, esta situación de interinidad no es un fenómeno

¹ A este propósito se dedicó, por ejemplo, el número 113 de la *Revista de las Cortes Generales*, monográfico sobre el 40 Aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados. En esta línea de balance se sitúa nuestro trabajo, incorporando una perspectiva autonómica.

² El presente estudio trae causa en unas jornadas sobre los 40 años de autogobierno valenciano celebradas en la Universidad de Valencia, circunstancia que justifica nuestra particular atención a las instituciones de dicha comunidad autónoma. En cualquier caso, como en seguida se advertirá, nuestro análisis no se circunscribe a ese ámbito territorial.

³ Las citadas instituciones están previstas respectivamente en los artículos 43, 39 y 40 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad

típica ni exclusivamente valenciano, sino que se viene produciendo con una cierta cadencia –bien es cierto que acelerada en los últimos años– en todos los niveles territoriales⁴. En efecto, una mirada a la realidad institucional del Estado y las comunidades autónomas permite concluir con realismo que los retrasos y bloqueos en las renovaciones de los órganos constitucionales y estatutarios se han convertido en moneda de curso común en las negociaciones políticas, en un arma más en la lucha partidista por el poder.

Esta «persistente anomalía» institucional, que se manifiesta en crisis cíclicas y cada vez más enconadas, constituye una invitación a la responsabilidad de juristas, politólogos y políticos, llamados a reflexionar sobre sus causas y a proponer remedios que permitan erradicarla o, cuando menos, mitigarla⁵.

Con el fin de contribuir a esa reflexión, el presente artículo analiza el bloqueo de las renovaciones parlamentarias en los grandes órganos de nuestro sistema institucional. El análisis se articula en tres epígrafes, que pretenden (1) describir el funcionamiento ideal del modelo de designación parlamentaria por mayoría cualificada; (2) analizar la progresiva degeneración del modelo; y (3) presentar las principales soluciones propuestas para corregir las disfunciones del modelo, ofreciendo una alternativa adicional.

Aunque el estudio toma pie del bloqueo institucional que atraviesa la Comunidad Valenciana en estos momentos (verano de 2025), su análisis se mueve en un plano genérico y, por ende, resulta aplicable a las renovaciones por designación parlamentaria mediante mayorías cualificadas a todos los niveles.

Valenciana (EACV). En todas ellas los bloqueos más remotos –que no los únicos– se remontan al año 2022.

⁴ Actualmente, por ejemplo, en Andalucía están pendientes de renovación el Defensor del Pueblo y la Oficina contra el Fraude; y en Castilla y León, el Procurador del Común, el Consejo de Cuentas, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social. A nivel estatal, es difícil olvidar los cinco años y medio de prórroga del penúltimo CGPJ (renovado en 2024), cuyos miembros ocuparon su cargo más tiempo de forma interina que ordinaria. Para un somero relato de los retrasos en las renovaciones del TC, el CGPJ y el Tribunal de Cuentas, véase: López Guerra, 2020, pp. 74-77.

⁵ Los retrasos y bloqueos a los que nos referimos han sido calificados de «persistente anomalía» por dos expresidentes del Tribunal Constitucional. Cfr. Rodríguez-Piñero y Pérez de los Cobos, 2018, p. 1749.

II. UTOPIA: LAS MAYORÍAS CUALIFICADAS AL SERVICIO DEL CONSENSO

La arquitectura institucional prevista por la Constitución y los estatutos de autonomía prevén la coexistencia de diferentes poderes e instituciones, cada uno con sus respectivas funciones, potestades y competencias, llamados a equilibrarse en el ejercicio del poder. Las personas que animan estas altas magistraturas y órganos son elegidas de diferentes formas. Una de ellas, ampliamente utilizada, es la designación de sus miembros en sede parlamentaria por mayoría cualificada, normalmente fijada en los tres quintos o los dos tercios de los miembros de la Cámara⁶.

Así se eligen en el ámbito estatal, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, ocho magistrados del Tribunal Constitucional (TC) o los vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)⁷; y, en el ámbito autonómico valenciano, el Síndic de Greuges, los síndicos de la Sindicatura de Cuentas, cuatro consejeros del Consejo Jurídico Consultivo y los 21 consejeros del Consejo Valenciano de Cultura⁸. Además de estas designaciones parlamentarias previstas constitucional o estatutariamente, diferentes normas de rango legal han asumido idéntico sistema para proveer otros órganos estatales o autonómicos de relevancia⁹. A título ejemplificativo, en el ámbito estatal podemos mencionar el presidente de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) o el presidente y los miembros del Consejo de Administración de RTVE¹⁰; y, en el ámbito autonómico valenciano, el

⁶ Con García Costa (2009, p. 66) podemos caracterizar esta designación parlamentaria como «el llamamiento realizado por el Parlamento a una persona para ocupar un cargo público tras una deliberación pública entre la mayoría y la minoría políticas en torno a la idoneidad y al cumplimiento de los requisitos legalmente previstos por parte del candidato a ocupar dicho cargo público».

⁷ Cfr. arts. 54, 159.1 y 122.3 CE, respectivamente.

⁸ Cfr. art. 4.1.e Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana; art. 25.1. Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas; art. 4.1 Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana; y art. 7 Ley 12/1985, de 30 de octubre, del Consejo Valenciano de Cultura.

⁹ Santaolalla (2010, pp. 14-15) se ha mostrado crítico con la generalización de este sistema de designación, por considerar que puede desnaturalizar la posición del Parlamento, reducir las funciones ejecutivas del Gobierno y suponer la politización de los órganos designados.

¹⁰ Cfr. art. 48.3 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; y art. 11 Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

director de la Agencia Valenciana Antifraude o los consejeros de À Punt, la televisión pública autonómica¹¹.

Esta forma de designación, como resulta notorio, aspira a seleccionar personas capaces de concitar un amplio consenso entre las fuerzas con representación parlamentaria, sustrayendo su designación de las manos del Gobierno y de la mayoría que lo sustenta (Lucas Murillo de la Cueva, 2010, p. 131). Por este motivo los órganos a los que venimos refiriéndonos han sido calificados como órganos contramayoritarios (Carmona Contreras, 2022, p. 248), ya que para su provisión se requiere el concurso de fuerzas minoritarias de la Cámara (García-Escudero, 2012, p. 12). La exigencia de mayorías reforzadas persigue, en suma, dejar de lado en la selección de estas personas las banderías políticas y buscar personas que resulten aceptables por todos, por su reconocido prestigio y su compromiso con el bien común.

Idealmente, el consenso parlamentario exigido en este sistema de provisión despliega dos efectos positivos en el órgano cuyos titulares son así designados. Por un lado, le dota de legitimidad democrática, toda vez que su composición es decidida (total o parcialmente) por los representantes de la ciudadanía¹². Por otro lado, contribuye a su imparcialidad, en la medida en que sus miembros no son escogidos por una única fuerza política con la que podrían sentirse en deuda, sino gracias a un amplio consenso entre diversos grupos parlamentarios (García Costa, 2009, p. 66). El amplio consenso también garantiza la imparcialidad al descalificar *a priori* a aquellos candidatos particularmente ideologizados que no serán admisibles para la mayoría cualificada que exige su selección.

A estos dos efectos positivos cabe añadir una tercera ventaja de este modelo de provisión: la transparencia. Como es sabido, las designaciones parlamentarias exigen una deliberación pública entre los grupos, que deben explicitar sus razones para avalar o rechazar a los diferentes candidatos (Baamonde, 2024, p. 153). Este diálogo

¹¹ Cfr. art. 26.5 Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; y art. 6.3 Ley 2/2024, de 27 de junio, de la Corporación Audiovisual de la Comunitat Valenciana.

¹² En expresión de Cuenca Miranda (2022, p. 277), la designación parlamentaria confiere «una irradiación democrática» a la composición de los órganos que nos ocupan.

rodea el proceso de designación de una publicidad que permite a la ciudadanía (normalmente a través de los medios de comunicación) controlar la idoneidad de los nombramientos, siquiera de manera difusa (Marchena, 2025, p. 244).

Consenso, legitimidad democrática, imparcialidad, diálogo. Esta es, a grandes rasgos, la filosofía subyacente a los sistemas de designación parlamentaria por mayorías reforzadas, filosofía que sobre el papel resulta impecable y que, mal que bien, puede funcionar en contextos que reúnen una serie de condiciones, como respeto a las instituciones, altura de miras, sentido de Estado (o de comunidad) o cultura del pacto. Así sucedió durante los primeros años de singladura constitucional y estatutaria, cuando los primeros nombramientos y renovaciones en estos órganos se produjeron sin especiales dificultades. Sin embargo, cuando dichas condiciones se debilitan, como viene sucediendo de forma implacable en nuestras comunidades políticas, el sistema de selección por mayorías cualificadas muestra fallas difíciles de reparar. Veamos cuáles son.

III. DESENCANTO: LA INSOPORTABLE DEGENERACIÓN DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA

1. *Fases de la degeneración: cuotas, «intercambio de cromos», bloqueo*

En el presente apartado abordamos de forma sucinta las etapas que conducen al bloqueo institucional, en un viaje que comienza en la utopía del consenso constructivo y la búsqueda del bien común; atraviesa varias fases de realismo posibilista y composición de intereses; y concluye (esperemos que solo provisionalmente) en el combate agónico y partidista por colonizar indefinidamente los espacios de poder, que se salda frecuentemente con el bloqueo de las renovaciones.

La primera etapa en el camino de la adulteración del sistema consiste en la lotificación o reparto de cuotas, fenómeno que se produce cuando la voluntad de encontrar personas imparciales de consenso es sustituida por el reparto de las vacantes entre las fuerzas parlamentarias en función de su representación en las Cámaras. Este reparto de cuotas fue temprana —e infructuosamen-

te— rechazado por el TC, que lo calificó de contrario al espíritu constitucional¹³.

En este primer estadio de degradación la búsqueda del bien común cede ante la composición de intereses particulares, siguiendo una lógica utilitarista que para algunos autores resulta casi inevitable (Aguiar de Luque, 2009, p. 86). En el sistema de cuotas la imparcialidad del órgano es reemplazada por su pluralismo, y los candidatos de consenso por los nombramientos consensuados, conceptos próximos pero en ningún caso equiparables (Cuenca Miranda, 2022, p. 282).

El reparto por cuotas tiene algunas derivadas. De una parte, normalmente da lugar a la técnica negociadora del veto, cuyo moderado ejercicio resulta positivo para evitar que los grupos parlamentarios nombren por su cuota a personas políticamente escoradas (Carmona Contreras, 2022, p. 262)¹⁴. De otra, es frecuente que ocasione lo que algunos autores han llamado la «cesta institucional» (García Roca, 2007, p. 47) y que nosotros preferimos denominar el «intercambio de cromos», práctica consistente en agrupar las renovaciones de varios órganos a fin de facilitar la negociación y repartir las cuotas de poder de manera más equilibrada. Un ejemplo de renovaciones mediante el sistema de «intercambio de cromos» fueron las acordadas en julio de 2012, que afectaron simultáneamente al Defensor del Pueblo, a un tercio de los magistrados del TC y a los consejeros del Tribunal de Cuentas.

El reparto por cuotas implica, indudablemente, una desvirtuación de la finalidad originaria del sistema de selección por mayoría cualificada, que afecta negativamente tanto a la imparcialidad de las personas seleccionadas como a su apariencia de imparcialidad. En efecto, quien ha sido escogido en virtud de una cuota mantiene

¹³ Con motivo de la reforma en el sistema de nombramiento de los consejeros del CGPJ, la STC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13º, afirmó: «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, atienden 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».

¹⁴ Baamonde (2022, pp. 82-83) destaca la naturaleza ambivalente del veto, que por un lado atempera las excesivas pretensiones de los partidos por respaldar a candidatos particularmente afines a su ideario; pero, por otro, puede convertirse en una herramienta al servicio del bloqueo.

una conexión –siquiera psicológica– con el grupo parlamentario al que debe su nombramiento, conexión que puede condicionar –y, de hecho, frecuentemente condiciona– su actividad en el órgano. Esta contaminación partidista de los nombramientos permite adscribir a cada elegido a una determinada corriente ideológica (progresista, conservadora, nacionalista) y pone en entredicho su neutralidad. En lugar de ser titulares imparciales del órgano, las personas elegidas mediante cuotas pasan a ejercer una suerte de poder delegado o «representativo» de quienes les han propuesto, lo que contradice el espíritu del sistema de selección por mayorías cualificadas (Baamonde, 2022, pp. 77-78).

Cuando el sistema de cuotas deviene en el mercadeo del «intercambio de cromos» la politización de órganos que deberían ser neutrales resulta más grosera, alcanzando su cénit cuando los cromos intercambiados ni siquiera pertenecen al mismo nivel territorial.

Sea como fuere, el sistema de cuotas todavía presenta algunas ventajas sistémicas y podría ser aceptado como un mal menor. Entre las ventajas del nombramiento por cuotas sobresalen dos: permite que los órganos así compuestos incorporen o reflejen hasta cierto punto las diversas sensibilidades ideológicas presentes en la sociedad (López Guerra, 2020, p. 82); y puede agilizar la renovación de los órganos, cuando encontrar soluciones de amplio consenso se muestra (políticamente) inviable.

El segundo escalón en la perversión del sistema ideado por el Constituyente y los Legisladores estatutarios lo constituye el bloqueo de las renovaciones. Si en el sistema de cuotas la composición de intereses partidistas sustituye a la persecución del bien común, el bloqueo supone renunciar a alcanzar compromiso alguno, en el entendimiento de que el bloqueo de las renovaciones –y, en algunos casos, del propio órgano o institución– resulta beneficioso para los propios intereses.

Para entender el bloqueo es necesario tener en cuenta su principal consecuencia, que es la prórroga (*prorogatio*) temporal o interina del mandato de sus titulares hasta que se produzcan las nuevas designaciones¹⁵. El mantenimiento de estas personas en sus

¹⁵ En nuestra andadura constitucional la primera norma que estableció la *prorogatio* fue la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (art. 17.2), sentando un precedente seguido de forma casi plebiscitaria por el resto de regulaciones de órganos constitucionales y estatutarios.

cargos, ya vencidos, tiene la ventaja de garantizar la continuidad en la actividad del órgano; ahora bien, esa ventaja se paga al precio de incentivar el retraso en las renovaciones y el bloqueo, como a continuación exponemos.

La responsabilidad del bloqueo habitualmente recae en el principal partido de la oposición, sin cuyo concurso suele resultar difícil alcanzar las mayorías cualificadas requeridas para renovar los órganos. Esta obstrucción normalmente obedece a dos causas, que pueden ser concomitantes. En primer lugar, la composición del órgano a renovar puede resultar beneficiosa para sus intereses, por haber sido determinada cuando esa fuerza política gozaba de mayoría parlamentaria y pudo ejercer una mayor influencia en los nombramientos. En este caso, la renovación de los cargos hará perder a esa fuerza política su peso específico en el órgano, circunstancia que puede empujarle a obstaculizar la renovación. En segundo lugar, el partido opositor también puede negar sus votos por considerar injusta la propuesta de la mayoría, ya sea por incluir perfiles muy ideologizados o por no otorgarle la cuota de nombramientos que considera justa. En estas dos últimas situaciones la responsabilidad del bloqueo podría imputarse al partido mayoritario; situaciones a las que cabría añadir aquella en que este partido, aun siendo mayoritario, haya visto reducida su representación parlamentaria y la renovación del órgano le obligue a mitigar su influencia sobre él.

Huelga decir que los partidos políticos, estén en mayoría o minoría, escenificarán su inmejorable disposición a alcanzar acuerdos razonables y culparán del bloqueo institucional a las abusivas pretensiones de los partidos rivales (Aguiar de Luque, 2009, p. 90).

Mientras que el sistema de cuotas implica una degeneración menor del sistema y no está exento de alguna ventaja, el bloqueo constituye su desvirtuación total, su fracaso, que solo beneficia a corto plazo a unas fuerzas políticas que anteponen sus posiciones de poder y sus intereses partidistas al normal funcionamiento (democrático e imparcial) de las instituciones.

2. Causas de la degradación del sistema y de los frecuentes bloqueos

Descritas las fases de degradación del sistema de renovación por mayorías cualificadas cabe preguntarse por sus causas. Sin ánimo

de exhaustividad y siguiendo el argot médico, exploramos algunas de ellas agrupándolas en dos grandes categorías: las genéticas, por ser inherentes al propio sistema de designación; y las ambientales, propias de un determinado clima político.

La primera causa de índole genética no es otra que la lógica del juego político, conforme a la cual cada partido vela por sus propios intereses y espacios de poder. Siendo esta lógica casi inexorable, ni el sistema de cuotas ni el bloqueo serían conductas imprevisibles reprochables exclusivamente a la mala fe de los partidos, sino más bien una consecuencia casi ineluctable del propio sistema de designación¹⁶. Sostener esto implica exonerar parcialmente de culpa a los partidos políticos y responsabilizar del bloqueo a la ingenuidad del Constituyente y los Legisladores estatutarios, que debieron prever que el clima de concordia y la propensión al pacto no son posiciones basales en una democracia de partidos, sino circunstancias coyunturales que bien pueden desaparecer¹⁷. Igual que en la fábula atribuida a Esopo la rana debió contar con la naturaleza del escorpión y no aventurarse a cruzarle a la otra orilla del río, Constituyente y Legislador debieron ponderar las reglas del juego político antes de diseñar un sistema de mayorías cualificadas tan bien intencionado como propenso a la adulteración.

Una segunda causa genética que favorece el bloqueo es la generalización de la prórroga de los mandatos vencidos como solución a la falta de renovación tempestiva. Esta prolongación interina de los mandatos incentiva los retrasos y bloqueos en las renovaciones al menos de dos formas. Por una parte, la prórroga evita la producción de una crisis idónea para espolear el consenso de los grupos parlamentarios. En efecto, si el retraso en las renovaciones implicara la disolución del órgano o su parálisis, es plausible que ante tal posibilidad los

¹⁶ Resulta elocuente que ya la STC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13º, señalara que el riesgo de adulteración del sistema de elección por mayorías cualificadas, sin ser inevitable, resultaba previsible e incluso probable, ya que «la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de ese género».

¹⁷ Aguiar de Luque (2009, p. 89) señala que posiblemente la regulación constitucional y legal del sistema de renovaciones acompañada de la previsión de la *prorogatio* estuvo «poco meditada en origen». En sentido similar, Santamaría Pastor (2008, p. 19) afirma que «no se deben cargar todas las culpas sobre la dinámica de los partidos: el efecto de bloqueo es imputable también al propio texto constitucional que, en aras del espíritu del consenso característico de la llamada transición, vino a exigir para los nombramientos unas mayorías que conducían casi irremisiblemente al mismo».

agentes políticos se vieran impelidos a pactar la renovación. Al evitar la producción de tal crisis, la *prorogatio* contribuye al enquistamiento de la situación de interinidad, ya que la alternativa a la falta de acuerdo pierde el dramatismo de la parálisis o la disolución (Santamaría Pastor, 2008, p. 20). Por otro parte, la prórroga de los mandatos constituye una velada invitación al bloqueo de aquellas fuerzas políticas que verán mermada su influencia sobre el órgano tras la renovación. Así, cuando un determinado grupo político ejerce una influencia dominante en un órgano cuyo mandato ha vencido y esta influencia va a menguar tras la renovación, la tentación de retrasar o posponer *ad calendas graecas* los nuevos nombramientos no resulta desdeñable.

La última causa de los retrasos y bloqueos inherente al sistema, muy unida a la anterior, es la ausencia de sanciones jurídicas asociadas a la falta de renovación tempestiva (Carmona Contreras, 2022). Cuando el incumplimiento de una obligación no lleva anudado efecto negativo alguno –como sucede aquí, ya que los órganos se prorrogan y ni los grupos parlamentarios ni los parlamentarios se enfrentan a medida restrictiva alguna– los incentivos para su puntual cumplimiento se diluyen. La falta de consecuencias negativas fomenta la irresponsabilidad.

Como es sabido, el desarrollo de ciertas enfermedades no obedece exclusivamente a una predisposición genética del paciente, sino que requiere asimismo la concurrencia de unas condiciones ambientales favorables. Pues bien, algo análogo sucede con la patología institucional que nos ocupa, de modo que su aparición no viene propiciada tan solo por las tres causas genéticas previamente expuestas, sino también por otras de índole coyuntural, asociadas al ambiente político. Entre estas causas destacamos tres.

La primera es la polarización política, fenómeno que cabe definir como un tensionamiento de la vida política que encona el debate público y aleja las posiciones de las diferentes fuerzas políticas, dificultando el debate sosegado, la transacción y la adopción de acuerdos. Pues bien, la progresiva polarización de la vida política en nuestro país tiene como una de sus derivadas la creciente complejidad para renovar los principales órganos de nuestro diseño orgánico-constitucional (Baamonde, 2024, p. 165)¹⁸.

¹⁸ Sobre la polarización política en España en los últimos años, véase: Oñate, 2024, pp. 102 y ss; y sobre la polarización parlamentaria: Nieto-Jiménez, J. C., 2022, pp. 187 y ss.

En segundo lugar, coadyuva al bloqueo de las instituciones constitucionales y estatutarias su progresiva politización, es decir, su creciente empleo al servicio de la lucha partidista (Lucas Murillo de la Cueva, 2010, pp. 136-137). En efecto, en los últimos lustros la contienda política ha desbordado las lindes del Parlamento y se ha extendido a otros ámbitos que —en principio— deberían mantenerse al margen de dicha contienda. Esto ha sucedido muy señaladamente en el ámbito judicial, convertido en un campo de Agramente donde los partidos se cruzan recursos, denuncias y querellas, y donde el dominio sobre los diversos tribunales —y, por ende, sobre el CGPJ— resulta crucial¹⁹. La contienda no se ha detenido ahí, y ha ido ampliando los frentes de batalla partidista a multitud de espacios extramuros del Parlamento que deberían ser neutrales pero que se pretenden utilizar como trincheras de las propias posiciones, ya sean tribunales de cuentas, agencias antifraude, consejos jurídicos consultivos o consejos de cultura.

También ha contribuido a la situación de bloqueo, en fin, la superación del bipartidismo, propiciada por la aparición de nuevas fuerzas políticas con un relativo peso parlamentario. Y ello porque, en la medida en que hay más grupos parlamentarios con voz en las renovaciones, las negociaciones y el reparto de cuotas resultan más difíciles de orquestar (Baamonde, 2024, p. 175 y García-Escudero, 2018, pp. 93-94).

3. *Efectos perniciosos del bloqueo*

Tanto el bloqueo de las renovaciones como, en menor medida, el reparto de cuotas y el «intercambio de cromos» tienen consecuencias negativas en términos de legitimidad y de buen funcionamiento de los órganos que se renuevan.

En primer lugar, el bloqueo de nuevos nombramientos y la consiguiente prórroga de los mandatos vencidos implican una deslegitimación de los órganos que deben ser renovados, así como de sus decisiones (cfr., entre muchos, López Guerra, 2020, 73). La lucha

¹⁹ Si en la STC 108/1986, de 29 de julio, el TC exigía «mantener fuera de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, muy señaladamente, el Poder Judicial» (F.J. 13º), preciso es concluir que dicha admonición cayó en saco roto.

partidista por la renovación sitúa al órgano en el centro de la controversia política, sustituyendo el aura de imparcialidad que idealmente debería rodearle por una sombra de instrumentalización partidista, con la deslegitimación que ello comporta.

Por otro lado, el bloqueo también erosiona el prestigio personal de los integrantes del órgano, tanto de los cesantes como de los entrantes, haciéndoles objeto de un «etiquetado partidista» (Baamonde, 2022, p. 21). Y ello porque resulta razonable concluir que, si los partidos muestran tanto interés en mantener a ciertas personas con mandatos vencidos o en colocar a otras en dichos puestos, hasta el punto de no estar dispuestos a ceder en sus pretensiones en pro de un acuerdo, será porque dichas personas salientes o entrantes no resultan profesionales independientes, sino meros peones al servicio de intereses partidistas en el juego por el poder. Junto a la sombra de falta de independencia, quienes ven prorrogado su mandato también deben arrostrar la acusación de *okupar* ilegítima y abusivamente su cargo, como si la culpa del retraso en la renovación fuera suya y no de los grupos parlamentarios llamados a designar a los nuevos titulares (Martín Guardado, 2023, p. 133).

En tercer lugar, el bloqueo desprestigia a las propias Cámaras legislativas y a los partidos políticos, evidenciando cómo a menudo cada fuerza política antepone sus propios intereses al correcto funcionamiento del sistema y, en definitiva, al bien común, ignorando la voluntad del Constituyente o del Legislador estatutario.

Como no podía ser de otro modo, esta cadena de deslegitimación que afecta a las principales instituciones de la arquitectura constitucional termina suponiendo un descrédito para el conjunto del sistema, generando desconfianza y desafección entre la ciudadanía (Carmona Contreras, 2022, p. 248). En este humus a nadie debería sorprender que en sectores cada vez más amplios de la población resulten atractivas posiciones políticas de tintes autoritarios²⁰. Allí donde la apuesta por la negociación, la cesión, el consenso y el reconocimiento mutuo no funciona y conduce al bloqueo; allí donde

²⁰ Cfr. Nicolás, J. (2025). El 17% de los españoles de entre 18 y 34 años prefiere un Gobierno autoritario *en algunas circunstancias*. *El País*, 8 de mayo de 2025; y también: Sanz, L. A. (2025). Uno de cada cinco jóvenes europeos apoyaría un gobierno autoritario *en determinadas circunstancias*. *El Mundo*, 4 de julio de 2025.

el objetivo de las fuerzas políticas –tan inconfesado como patente– es la ocupación indefinida de los resortes del poder; allí donde se llega a justificar el bloqueo institucional antes que permitir que las instituciones sean dirigidas por «los otros»; allí –aquí– resulta tentador buscar formas alternativas de gobernar lo común que prescindan del consenso.

Una quinta consecuencia negativa del bloqueo y la *prorogatio* es el perjuicio que pueden ocasionar al funcionamiento normal del órgano (Santamaría Pastor, 2008, pp. 21-22). El hecho de encontrarse en una situación interina –«de prestado», si se nos permite la expresión– puede desaconsejar a sus miembros resolver cuestiones de particular trascendencia, al entender que resulta preferible que sean abordadas por los futuros titulares y no por ellos, que a fin de cuentas ejercen un mandato prorrogado, excepcional. En idéntico sentido, la transitoriedad puede desincentivar que el órgano afronte proyectos importantes o de largo aliento. Los bloqueos también pueden tensionar el funcionamiento cotidiano del órgano, polarizando las posiciones entre sus miembros y dificultando los acuerdos (Martín Guardado, 2023, pp. 144-145). En otro orden de cosas, los titulares con mandatos prorrogados dejan de ser inamovibles, de modo que se ven privados de su principal garantía de imparcialidad (López Guerra, 2020, p. 82).

Santamaría Pastor (2008, p. 78) todavía identifica una última consecuencia perniciosa del bloqueo y la prórroga, que despliega sus efectos sobre la esfera particular de quienes ven extendido su mandato: la situación de incertidumbre profesional y personal en la que se ven inmersos. Respecto de esta consecuencia cabe hacer dos apuntes. El primero es que esas personas siempre tienen la posibilidad de presentar su renuncia y abandonar el cargo. Frente a este apunte, empero, cabe subrayar que la renuncia puede no ser admitida; o que puede ser interpretada por la opinión pública como una deserción egoísta y desleal, si ello implica perjudicar la operatividad de un órgano de importancia constitucional o estatutaria. En segundo lugar, también cabe imaginar que para algunos titulares interinos la perspectiva de prorrogar su mandato más allá de los límites legalmente previstos no resulte particularmente infausta, teniendo en cuenta las retribuciones en términos de prestigio, poder o salario que esos cargos llevan aparejados.

IV. REACCIÓN: ALTERNATIVAS PARA CORREGIR LAS DISFUNCIONES DESCRITAS

El recurrente fracaso de la designación de cargos públicos mediante mayorías parlamentarias cualificadas –fundamentalmente en términos de retrasos y bloqueos, pero también de cuotas e «intercambio de cromos»–, ha propiciado el planteamiento de muy diversos ajustes en el modelo de designación, orientados a prevenir o mitigar sus disfunciones.

En el presente epígrafe presentamos y discutimos someramente las principales alternativas sugeridas o ensayadas hasta la fecha, a las que añadimos una propuesta personal que podría tener alguna virtualidad para combatir la indeseable práctica del bloqueo.

1. Principales soluciones planteadas por la doctrina

La mejor y más evidente solución al bloqueo –que, lamentablemente, hoy en día tiene visos de *desiderátum*– pasa por que los grupos parlamentarios recuperen la altura de miras, el sentido de Estado (de comunidad autónoma) y la lealtad institucional, de modo que renuncien a la pretensión de colonizar las instituciones y las provean con candidatos independientes y de consenso²¹. Y ello porque, como apunta Pauner Chulvi (2010, p. 68), «las cuestiones problemáticas que plantea el Estado de partidos deben recibir contestación en el mismo terreno: el de la cultura política, que necesariamente pasa por presentar candidatos de prestigio suficiente para ser objeto de un apoyo generalizado». Retomando la metáfora médica, este remedio no apunta a las causas genéticas del bloqueo sino a las ambientales, invitando a recuperar el clima constructivo y de concordia que reinó en los primeros años de andadura constitucional y estatutaria. Mientras ese cambio de actitud adviene, no obstante, un sano realismo invita a explorar otras soluciones alternativas, que no dependan tan solo del contingente –y, a día de hoy, improbable– clima de lealtad institucional.

²¹ Así lo defiende, por ejemplo, Carmona Contreras (2022, p. 268), quien antes de plantear soluciones más realistas afirma: «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». En esta misma línea y compartiendo idéntico escepticismo, Lucas Murillo de la Cueva, 2010, pp. 138-139; y García-Escudero, 2012, p. 22.

En la línea del realismo pragmático, posiblemente la solución más contundente sea la de renunciar al sistema de mayorías reforzadas y reemplazarlo por el nombramiento por mayorías no reforzadas o por un sistema de cuotas legalmente tasado. En el primer caso, se renuncia a la naturaleza contramayoritaria del órgano, cuya independencia habrá que buscar a través de otras fórmulas, como la cualificación técnica de los candidatos, el escalonamiento en las renovaciones, la fijación de mandatos desacoplados del ritmo de las legislaturas o la garantía de inamovilidad de sus miembros (Santaolalla, 2010, pp. 30 y ss. y Pauner Chulvi, 2010, pp. 62-63)²². De optarse por un sistema de cuotas legalmente tasado, se renunciaría al consenso y se repartirían las cuotas de manera automática, con lo que quedaría garantizado un cierto pluralismo en la composición²³.

Ni que decir tiene que estas soluciones, consideradas en abstracto, resultan menos atractivas que el sistema de mayorías cualificadas, que aspira a los grandes consensos y facilita la imparcialidad. Ahora bien, en determinadas circunstancias las soluciones subóptimas que funcionan son preferibles a las soluciones óptimas que no, por lo que no debe extrañar que desde algunas tribunas se abogue por abandonar el sistema de mayorías cualificadas que conduce a bloqueos y reemplazarlo por formas de provisión más expeditivas. Así parecen haberlo entendido los Legisladores estatal y autonómicos en fechas recientes, admitiendo en abundante normativa de nuevo cuño las designaciones por mayoría absoluta en segunda votación, cuando en la primera no se alcanzan las deseadas mayorías reforzadas. En efecto,

²² A nivel estatal, esta opción fue barajada a finales de 2020 para desbloquear la renovación del CGPJ, si bien la proposición de ley que la incluía no llegó a ser aprobada. Sí llegó a buen puerto una reforma normativa en este sentido referida al presidente de la Agencia Valenciana Antifraude, aprobada en 2024 (cfr. art. 26.5 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana), que permitió a los grupos parlamentarios en mayoría (PP y Vox) designar un nuevo director.

²³ El establecimiento de un sistema de cuotas por vía legal se encuentra con el obstáculo de la jurisprudencia sentada por la STC 108/1986, de 29 de julio, que en su F.J. 13º tilda ese sistema de reparto –al menos para el CGPJ– como contrario al «espíritu de la norma constitucional». Preciso es notar, empero, que este sistema no es insólito en nuestra arquitectura institucional, siendo utilizado en algunos casos para elegir a los vocales catedráticos de la Junta Electoral Central (cfr. art. 9.2 LOREG); o a los miembros de la Cámara de Cuentas de Andalucía (cfr. 24.1 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía).

diversas normas recientes flexibilizan así el sistema de designación parlamentaria, en un ejercicio de posibilismo que ha contribuido a superar situaciones de bloqueo²⁴. Esta flexibilización del régimen de designación resulta relativamente sencilla cuando puede aprobarse por mayoría absoluta o simple mediante una reforma legal de carácter ordinario; por el contrario y como es obvio, cuando requiere una reforma estatutaria o constitucional resulta harto más compleja.

En tercer lugar, y con tintes menos drásticos, algunos autores han propuesto mejorar el sistema de designación a través de ciertos ajustes procedimentales que limiten el margen de maniobra de las fuerzas parlamentarias (López Guerra, 2020 y Carmona Contreras, 2022). Actualmente, la normativa que regula las renovaciones se caracteriza por ser excesivamente parca y carecer de plazos preclusivos, lo que incentiva una cierta parsimonia –cuando no pasividad– en los agentes parlamentarios llamados a renovar los cargos vencidos, propiciando los bloqueos. Pues bien, desde algunas tribunas doctrinales se apunta que esta desidia podría corregirse detallando normativamente los procedimientos de provisión y estableciendo plazos preclusivos para cada uno de sus trámites: apertura del procedimiento, presentación de candidatos, escrutinio y votación parlamentaria, proclamación²⁵. La activación «automática» de la maquinaria parlamentaria, impulsada por los órganos directivos de las Cámaras siguiendo procedimientos reglados, actuaría a guisa de estímulo para que las fuerzas parlamentarias llegasen a acuerdos dentro de los plazos legalmente previstos. En el mejor de los casos, estos acuerdos se producirán; en el peor, las fuerzas políticas al menos quedarán retratadas, escenificando de manera pública su incapacidad o su falta de voluntad de llegar a acuerdos, con el coste reputacional que ello puede acarrear para las fuerzas obstruccionistas –si bien, como se ha apuntado, identificar cuáles son esas fuerzas no siempre es sencillo. Estos ajustes tendrían

²⁴ Reformas en este sentido se han producido, por ejemplo, respecto del presidente y los consejeros de RTVE y de À Punt; o del director de la Agencia Valenciana Antifraude. En estos casos, las normas originarias que preveían únicamente la designación por mayoría cualificada han sido sustituidas por otras que admiten la mayoría absoluta en segunda votación.

²⁵ Estas reformas podrían incorporarse en los reglamentos de las Cámaras (arts. 204-206 Reglamento del Congreso de los Diputados; arts. 184-186 Reglamento del Senado; y, en el ámbito valenciano, arts. 176-182 Reglamento de Les Corts Valencianes).

también la ventaja de situar el debate por las renovaciones en el marco constitucional o estatutariamente previsto, que no es otro que el parlamentario, apartándolo de los foros donde a menudo se desarrolla hoy: conversaciones privadas entre comisionados de los principales partidos políticos (Marchena, 2025, pp. 342-344).

Una cuarta propuesta para combatir los bloqueos consiste en suprimir la prórroga de los mandatos, de manera que al término del tiempo legalmente previsto para desempeñar el cargo su titular tenga que abandonarlo de manera inexorable (Santamaría Pastor, 2008, pp. 24-26). Suprimidas las prórrogas, la falta de renovación tempestiva implicará la disolución del órgano o la progresiva –y eventualmente alarmante– disminución de su número de miembros, que será imputable a los grupos parlamentarios. Esta propuesta, como la anterior, cuenta con la presión mediática que la no renovación supondría para las fuerzas políticas, evidenciando ante la opinión pública que anteponen sus propios intereses de partido al correcto funcionamiento de los grandes órganos de nuestro sistema institucional. Al suprimir la prórroga y evitar que las instituciones de composición caducada prolonguen interinamente su funcionamiento, se fuerza una crisis institucional que idealmente actuaría como espada de Damocles sobre los grupos parlamentarios, empujándoles a llegar a acuerdos antes de que venciera el plazo preclusivo de renovación. En contra de esta propuesta se han esgrimido tres argumentos: (1) el bloqueo o disolución perjudicaría a la imagen de la institución a renovar; (2) en algunos casos podría causar problemas graves a todo el sistema constitucional o estatutario; y (3) no está claro que la presión mediática o moral sobre los partidos fuera a resultar eficaz²⁶.

Sin llegar al extremo de suprimir la prórroga, una solución similar es la de limitar las funciones que puede llevar a cabo el órgano prorrogado. Esta vía fue ensayada –con poco éxito, todo sea dicho– para desbloquear la renovación del CGPJ con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, norma que redujo sustancialmente sus facultades durante los períodos de interinidad²⁷. Mediante este expediente se

²⁶ Para un análisis detallado de estas objeciones, véase: Aguiar de Luque, 2009, pp. 89 y ss.; López Guerra, 2020, pp. 84-85; y Lucas Murillo de la Cueva, 2010, pp. 136-138.

²⁷ Cfr. Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico

persiguen dos objetivos. De un lado, hacer patente la situación de interinidad y precariedad de la institución, una vez más con el fin de imponer presión mediática sobre los agentes parlamentarios que deben consensuar la renovación. De otro lado, se aspira a reducir el interés de las fuerzas políticas en mantener determinadas posiciones en dichos órganos caducados, cuyo poder efectivo al estar «en funciones» se ve sustancialmente mermado.

Con la intención de dificultar el sistema de cuotas, se ha sugerido la oportunidad de priorizar las renovaciones parciales de los órganos, reduciendo el número de vacantes a cubrir en cada renovación (Baamonde, 2024, pp. 176-177). De este modo, se aduce, al tener que proveer menos plazas se «desintegran» los lotes de puestos a cubrir y se incentivan los grandes consensos. Esta medida permitiría también la supresión de las prórrogas sin abocar a los órganos a la parálisis. Sin ánimo de descartar de plano esta solución, lo cierto es que cuando en diferentes órganos se han producido vacantes individuales por fallecimiento –y, por lo tanto, no ha habido lote alguno que repartir– los grupos parlamentarios tampoco han podido o querido alcanzar acuerdos²⁸.

Otra posible vía de salida del bloqueo es la de encomendar la designación o la presentación de candidatos a un sujeto diferente de los grupos parlamentarios. En esta línea, constatada la incapacidad de las fuerzas del arco parlamentario para alcanzar un consenso, las designaciones podrían encomendarse a la Mesa de la Cámara siguiendo el sistema de cuotas. Otra opción sería abrir la posibilidad de presentar candidatos a otras instituciones –v.g., el Tribunal Constitucional, los Colegios profesionales o las asociaciones de jueces–, o bien encomendarles a ellas directamente la designación. El problema

aplicable al CGPJ en funciones. Dicha norma tuvo el efecto contraproducente de bloquear la renovación de otros órganos, y fue corregida mediante la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio. Para un análisis detenido de estas reformas, véase: Fernández Riveira, 2022, pp. 387-390.

²⁸ Recordemos algunos ejemplos. La vacante dejada en el TC por el magistrado García Calvo, fallecido en 2008, no fue cubierta hasta cuatro años y dos meses después. En el ámbito valenciano tampoco han sido provistas las vacantes producidas por fallecimiento en la Sindicatura de Cuentas ni en el Consejo Valenciano de Cultura. Al momento de redactar estas páginas (julio de 2025), la plaza de la Sindicatura lleva vacante un año; y las dos plazas del Consejo casi tres años.

de estas vías de salida al bloqueo radica en que, al ofrecer una alternativa a la designación consensuada por las fuerzas parlamentarias, incentiva el bloqueo de aquellas fuerzas que calculen que el sistema de designación alternativo les resulta más beneficioso que el consenso parlamentario. Así, por ejemplo, un grupo minoritario numeroso podría obstruir la renovación parlamentaria para que ésta recayese en un colegio profesional, sobre el que quizá tiene una mayor influencia.

Finalmente, y podríamos decir que casi a la desesperada, algún autor ha sugerido superar los bloqueos recurriendo al azar, es decir, sorteando los cargos entre aquellos candidatos que reuniesen una serie de condiciones que les hicieran elegibles para el puesto (Lucas Muriillo de la Cueva, 2010, 139). Este sorteo podría diseñarse de diversas formas: podría ser un sorteo abierto entre quienes reunieran las condiciones de elegibilidad previstas en la norma; podría realizarse entre antiguos titulares del órgano; o entre aquellos candidatos presentados por los grupos parlamentarios, a lo mejor otorgando a los partidos con mayor representación la posibilidad de presentar más candidatos. Pues bien, dejando de lado la posibilidad –nada desdeñable, por cierto– de que el sorteo pudiera ser el mejor sistema de designación inicial, configurarlo como forma de resolver los bloqueos no parece la mejor solución, por idéntico motivo que no lo es encomendar la designación a un sujeto extraparlamentario: supone un aliciente para el bloqueo de aquellas fuerzas políticas a las que el sorteo sitúe en una mejor posición que la negociación parlamentaria²⁹. Para algunos grupos parlamentarios la incertidumbre del sorteo será preferible a la seguridad de una negociación que tienen perdida de antemano.

2. *Una propuesta adicional: la presión económica*

A las ocho propuestas previamente resumidas, planteadas en los últimos años por la doctrina más acreditada, nos gustaría añadir una propuesta adicional, consistente en imponer costes económicos directos a los grupos parlamentarios o a los parlamentarios por el retraso en las designaciones.

²⁹ Una apología del sorteo como sistema idóneo para proveer los titulares de ciertos órganos constitucionales puede consultarse en: Sosa Wagner, 2016, pp. 259-260; y en Martínez Otero, 2025, p. 75.

Esto podría hacerse de dos maneras. En primer lugar, reduciendo progresivamente las subvenciones de los grupos parlamentarios hasta que se llegara a un acuerdo de renovación³⁰. La reducción podría concretarse en un porcentaje de las subvenciones y escalarse un 5% mensual. En segundo lugar, la presión económica podría hacerse recaer directamente sobre los parlamentarios, suprimiendo las indemnizaciones y ayudas al transporte que reciben en concepto de dietas³¹. Cualquiera de las dos medidas debería operar *ope legis* vencido el plazo de renovación, sin necesidad de procedimiento ni deliberación alguna por parte de los órganos rectores de la Cámara.

De las dos medidas que proponemos, posiblemente la menos problemática desde un punto de vista jurídico sea la del recorte en las subvenciones de los grupos parlamentarios. Como es sabido, una subvención es una donación dineraria de carácter modal destinada a promover fines o actividades de interés público. Aun cuando no están sujetas a la normativa general de subvenciones, la doctrina entiende que las ayudas a los grupos parlamentarios revisten naturaleza subvencional (González-Juliana, 2014, pp. 81-88), por lo que están sujetas al cumplimiento de las tareas o fines públicos que los reglamentos parlamentarios encomiendan a los grupos (Martí Sánchez, 2012, p. 220 y Serrano Ruiz, 2007, p. 364). Pues bien, si los grupos parlamentarios no cumplen satisfactoriamente una de sus funciones institucionales—cual es la de designar en plazo a los titulares de determinados órganos constitucionales o estatutarios— no resulta irrazonable reducirles el importe de la subvención o exigir su reintegro³².

³⁰ Como botón de muestra, conforme a los últimos datos publicados (de 2024) en el Congreso de los Diputados estas subvenciones ascienden a un fijo de 30.346,72 euros mensuales por grupo y a un variable de 1.746,16 euros por diputado; en las Cortes valencianas, la subvención fija mensual es de 10.500 euros por grupo, a los que hay que añadir un variable de 2.580 euros por diputado.

³¹ En el Congreso de los Diputados, en 2024 las indemnizaciones mensuales ascienden a 2.078,92 euros para los diputados de circunscripciones distintas a Madrid y a 992,31 euros para los electos por Madrid; las ayudas al transporte no son fijas, pero cubren los gastos en concepto de transporte (avión, tren, coche, barco) y aparcamiento. En las Cortes valencianas, los gastos por dietas oscilan entre los 319,22 y los 957,65 euros mensuales, en función de la distancia que el diputado deba recorrer.

³² Máxime si, como tiene dicho el Tribunal Constitucional, la pérdida de beneficios económicos y de la infraestructura asociada al grupo parlamentario son limitaciones que no pueden considerarse lesivas de los derechos consagrados en el artículo 23 CE (cfr. STC 169/2009, de 9 de julio, F.J. 4°).

La propuesta de suprimir las indemnizaciones y dietas de los parlamentarios plantea mayores dificultades y debería ser objeto de una mayor articulación, ya que algunas de ellas resultan indispensables para que estos puedan realizar debidamente sus funciones³³. Teniendo en cuenta que la formulación de una propuesta detallada alargaría en exceso el presente estudio, nos contentamos con apuntar que sería oportuno distinguir entre gastos imprescindibles, y por tanto indemnizables, y gastos prescindibles, que serían los que dejarían de indemnizarse. De algún modo, se trataría de identificar una suerte de «servicios mínimos parlamentarios», que seguirían cubiertos por indemnizaciones y dietas –así, los viajes de un diputado entre Madrid y su circunscripción electoral–, mientras que el resto de actividades ordinarias de los parlamentarios dejarían de sufragarse –por ejemplo, viajes al extranjero, a otras circunscripciones o con motivo de actos institucionales, culturales, académicos, etc.

Lejos de resultar original, nuestra propuesta encuentra inspiración en prácticas bien conocidas, si bien fuera del ámbito parlamentario. Su inspiración próxima puede encontrarse en la figura de la multa coercitiva, moneda de curso común en el ámbito del Derecho administrativo, actualmente regulada en el artículo 103 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Dicho medio de ejecución forzosa, que ejerce presión económica sobre el obligado mediante la imposición de sucesivas multas, resulta idóneo para forzar el cumplimiento de obligaciones de hacer personalísimas³⁴. ¿Y no es la renovación parlamentaria de cargos públicos una suerte de obligación de hacer personalísima de los parlamentarios, en el sentido de que son ellos los únicos que la pueden cumplir?

Echando la vista más atrás, nuestra propuesta encuentra inspiración remota en la bula *Ubi Periculum*, norma eclesiástica aprobada

³³ A este respecto, el artículo 8.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que los diputados «tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos *que sean indispensables para el cumplimiento de su función*» (la cursiva es nuestra).

³⁴ La multa coercitiva consiste en la imposición de multas periódicas que aspiran a doblar la resistencia del obligado para que se decida a cumplir su obligación. Su imposición resulta idónea cuando la obligación no puede encomendarse de manera subsidiaria a un tercero a costa del obligado principal.

para regular los cónclaves católicos en el año 1272. A fin de evitar bloqueos y retrasos en la elección del nuevo romano pontífice, dicha bula estipulaba que la comida de los cardenales reunidos en cónclave se reduciría cada cuatro días hasta que nombraran a un nuevo sucesor de Pedro: a partir del cuarto día, se daría una sola comida; y, desde el octavo, los electores estarían a pan y agua³⁵. Pues bien, así como el papa Gregorio X consideró en la Edad Media que nada mejor que el encierro y el ayuno para lubricar las negociaciones cardenalicias, una modificación legal que privase a los parlamentarios de ciertos emolumentos asociados a sus viajes podría resultar útil para agilizar la renovación de los órganos que nos ocupan. De alguna manera, privarles de las dietas abocaría a sus señorías a una especie de «encierro» parlamentario y de «ayuno» en algunos gastos hasta que alcanzaran el acuerdo que la comunidad política espera de ellos. La privación de las dietas equivale a indicar a los parlamentarios que la renovación de los órganos constitucionales o estatutarios, esenciales para el correcto funcionamiento de todo el sistema político, es su quehacer prioritario, y que hasta que no lo acometan no tienen «derecho» a cobrar dietas por dedicarse a otras tareas.

En nuestra opinión, esta propuesta presenta indudables ventajas.

En primer lugar, se trata de una propuesta presumiblemente eficaz. Allí donde otros incentivos –como el llamamiento al sentido de Estado, la exposición mediática o la amenaza de desprestigio– resultan insuficientes, la presión económica puede constituir un acicate muy persuasivo para desbloquear las negociaciones. El coste económico de la falta de acuerdo tiene la virtud de distribuirse de forma equitativa entre todos grupos –y, en menor medida, entre todos los parlamentarios–, acomunándoles en el interés por alcanzar consensos. A la posible objeción de que las subvenciones permiten a los grupos un correcto funcionamiento, podría responderse señalando que su correcto funcionamiento pasa precisamente por cumplir sus

³⁵ La bula fue aprobada tras el cónclave más largo de la historia, celebrado en la ciudad de Viterbo entre los años 1268 y 1271. Cuentan las crónicas que, ante el injustificable retraso de los cardenales y agotados otros medios de presión, los vecinos de Viterbo llegaron a quitar el techo del palacio arzobispal donde se encontraban reunidos los cardenales (Saba, 1948, p. 660).

funciones esenciales de manera regular, y esencial es coadyuvar a la renovación de las instituciones más relevantes de la arquitectura constitucional y estatutaria. En esta misma línea, a la objeción de que el cobro de dietas forma parte de los derechos laborales de los parlamentarios, podría contraargumentarse indicando que los derechos se mantienen en la medida en que uno cumple en tiempo y forma sus obligaciones³⁶.

En segundo lugar, y a diferencia de otras soluciones expuestas más arriba, la presión económica presenta la ventaja de mantener en manos del Parlamento la renovación de los órganos, sin trasladar esa responsabilidad a otros sujetos. Por ello, es una solución que no incentiva el bloqueo por quienes pueden ver en este cambio de elector una oportunidad de incrementar su influencia en las designaciones.

Asimismo, tanto el recorte en las subvenciones como la supresión o reducción de dietas preservan el sistema de designación por mayoría cualificada y, por ende, la naturaleza contramayoritaria de los órganos a renovar, lo que resulta acorde con el sentir del Constituyente y del Legislador estatutario. La presión económica no altera el equilibrio de fuerzas políticas ni las posiciones en la negociación, por lo que no genera en ninguno de los agentes implicados incentivos para el obstruccionismo. Simplemente eleva para todos ellos el coste asociado a la falta de consenso.

En cuarto lugar, la solución que proponemos permite mantener la vigencia de las prórrogas, evitando las disfunciones que podrían derivarse de su supresión o del progresivo descenso del número de titulares de los órganos. Y ello porque el coste de mantener los órganos prorrogados sería demasiado elevado para los grupos parlamentarios, con lo que previsiblemente las prórrogas no llegarían a producirse o su duración se reduciría ostensiblemente. La presumible brevedad de

³⁶ No se nos esconde que entre las obligaciones individuales de los parlamentarios no se encuentra la de alcanzar acuerdos concretos, por lo que imponerles una sanción por el bloqueo en la renovación de los órganos constitucionales o estatutarios es problemático. Como señalamos más arriba, renunciamos a ahondar en esta dificultad y en sus posibles soluciones, limitándonos a reiterar que la supresión de dietas e indemnizaciones iría de la mano de una reducción de actividades de los parlamentarios al mínimo imprescindible, de manera que la renovación de los citados órganos se convirtiera en una prioridad absoluta de la Cámara y sus miembros.

las prórrogas, además, haría innecesario limitar las funciones de los órganos interinos³⁷.

La última ventaja de estas medidas de presión económica es que pueden aprobarse por mayoría absoluta, sin necesidad de concitar el asentimiento de tres quintos o dos tercios de la Cámara. Esta posibilidad resulta positiva desde dos perspectivas: una democrática, cuando la norma que exige la mayoría cualificada puede ser modificada por mayoría absoluta; y otra de pura factibilidad, cuando no. Veámoslo.

Desde una perspectiva democrática, mientras imponer la voluntad de la mayoría para modificar el sistema de elección y permitir a la mayoría elegir a sus candidatos tiene tintes poco democráticos; hacerlo para incrementar la presión sobre todos los grupos parlamentarios y fomentar los consensos, sin desvirtuar el derecho de los grupos minoritarios a participar de las designaciones, es una actitud democráticamente impecable. En efecto, de aprobarse el recorte de las subvenciones o las dietas nadie podría acusar a la mayoría parlamentaria de cambiar las reglas del juego en su propio interés. Por lo que a la factibilidad respecta, cuando el sistema de designación por mayoría cualificada solo puede ser modificado por idéntica mayoría, fórmulas para prevenir o superar bloqueos al alcance de la mayoría absoluta, como la aquí planteada, resultan dignas de consideración³⁸.

No se nos esconde que nuestra propuesta reviste una naturaleza excepcional, por lo que su utilización debería ser restrictiva. En concreto, pensamos que la presión económica sobre los parlamentarios solo debería ejercerse para evitar los bloqueos más graves e indeseables, que serían los producidos en órganos de naturaleza constitucional –v.g., TC o CGPJ– o estatutaria –v.g. Sindicatura de Cuentas o Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana–. El retraso o bloqueo

³⁷ Ello no obsta para que la solución propuesta sea también perfectamente compatible con la supresión de las prórrogas o la limitación del campo de actuación del órgano «en funciones», medidas que no resultarían tan drásticas habida cuenta la previsible brevedad de los períodos de *interregno*.

³⁸ La fijación de mayorías cualificadas para nombrar a los miembros del CGPJ y del TC se realiza en la Constitución (arts. 122.3 y 159.1), por lo que no puede ser modificada por mayoría simple. En la Comunidad Valenciana, cualquier modificación de las leyes que regulan las instituciones de la Generalitat deberán ser aprobadas por tres quintas partes de Les Corts (art. 44.4 EACV). Sobre este requisito de quórum reforzado, véase: Escuin Palop (2013, p. 835).

en la provisión parlamentaria de otros cargos, como pueden ser los consejeros de una televisión pública o los vocales de un organismo de creación legal, no serían merecedores de una sanción tal. Y ello en aplicación del principio de proporcionalidad, que exige utilizar los medios de ejecución forzosa del menor calibre necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales (Gamero Casado y Fernández Ramos, 2024, p. 650). Precisamente a la luz de ese principio, con ser una solución contundente, no nos parece que la presión económica sobre grupos parlamentarios y representantes sea desproporcionada, habida cuenta la trascendencia constitucional y estatutaria de las instituciones y órganos cuyos titulares deben designar³⁹. Si admitimos multas coercitivas para forzar el cumplimiento de obligaciones con un impacto muy reducido en los intereses públicos –como desbrozar un monte en una zona poco proclive a los incendios o derruir una pista de pádel ilegal–, ¿será desproporcionado hacerlo para que instituciones esenciales de nuestro Estado de derecho funcionen de manera regular? Si exigimos que el beneficiario de una subvención cualquiera la reintegre parcialmente si no cumple todos los objetivos planteados, ¿será irracional hacerlo cuando los objetivos incumplidos revisten la trascendencia de las renovaciones que aquí nos ocupan?

Concluimos la exposición de nuestra propuesta saliendo al paso de una posible objeción, que cabría formular así: los grupos parlamentarios nunca aprobarán medidas de presión económica como las aquí planteadas, porque son precisamente ellos quienes las sufrirían. Pues bien, aun admitiendo la seriedad de la objeción, consideramos que la aprobación de la alternativa que proponemos no resulta inconcebible, al menos en dos escenarios.

Imaginemos, en primer lugar, una situación de bloqueo muy enquistada, como la existente al momento de redactar estas páginas en Castilla y León o la Comunidad Valenciana, donde la mayoría de los órganos de designación parlamentaria funcionan de manera interina desde hace años. Imaginemos ahora que en las siguientes elecciones las urnas arrojasen una distribución de fuerzas parlamentarias similar a la actual, y que las renovaciones volvieran a posponerse. ¿No sería razonable que,

³⁹ Máxime teniendo en cuenta que el incumplimiento del deber constitucional de renovación tempestiva no es un hecho aislado y circunstancial, sino una práctica sistemática, reincidente (Fernández Riveira, 2022, p. 387).

llegados a este punto, las fuerzas mayoritarias quisieran desbloquear las renovaciones con todos los medios a su alcance, incluyendo los más expeditivos o arriesgados? Pensamos que sí. Además, puesta sobre la mesa la opción de las penalidades económicas, para el resto de fuerzas parlamentarias sería incómodo oponerse a su aprobación, ya que se trata de un mecanismo de presión indudablemente equitativo. Si, como suele suceder, todas las fuerzas políticas culpan de la falta de acuerdo a las demás, ninguna debería oponerse a medidas drásticas de desbloqueo, que tendrían como efecto doblar la contumacia de las fuerzas obstructionistas, entre las que nadie reconoce estar. Adicionalmente, es de imaginar que la amenaza de presión económica también fuera celebrada por la opinión pública, cansada de unas fuerzas políticas encastilladas en sus diferencias e incapaces de hacer funcionar las instituciones de forma pacífica y regular.

El segundo escenario en que la adopción de las medidas que proponemos es plausible es el diametralmente opuesto: aquél en el que las Cámaras realizan las designaciones de forma pacífica, sin especiales tirantezas. Ese clima de entendimiento podría llevar a los grupos parlamentarios a adelantarse a eventuales bloqueos aprobando fórmulas que los desincentiven, como las aquí propuestas. En este contexto, además, la identidad entre quien adopta y quien sufre la medida de presión económica queda hasta cierto punto desdibujada, toda vez que quienes la aprueban en un contexto de consenso no serán necesariamente quienes ocupen los escaños y tengan que sufrirlas en futuras legislaturas de mayor discordia, que son las que propician el bloqueo de las renovaciones.

Por todo ello, y aun admitiendo su improbabilidad, pensamos que la aprobación de las medidas de presión económica que sugerimos no resulta imposible. Una vez aprobadas, además, presumiblemente se mantendrían en el tiempo, ya que en cada vuelco electoral la nueva mayoría tendrá interés en renovar puntualmente los órganos constitucionales o estatutarios, por lo que no será proclive a derogar medidas que facilitan esa puntualidad.

CONCLUSIÓN

Arrancamos las presentes páginas hablando de la crisis de los 40 años que parece atravesar nuestro sistema de convivencia. Una de sus manifestaciones es la dificultad para proceder a la renovación

parlamentaria de las más altas instituciones del Estado y las comunidades autónomas, debido a la creciente incapacidad de las fuerzas políticas para llegar a amplios consensos parlamentarios.

En las páginas precedentes hemos abordado el fenómeno del bloqueo en estas renovaciones. Tras explicar el funcionamiento ideal del sistema de designación parlamentaria mediante mayorías cualificadas y su progresiva degeneración, hemos compendiado las principales soluciones ofrecidas para mejorar el sistema. A las propuestas más tradicionales hemos añadido una solución alternativa, consistente en la imposición de penalidades económicas a los sujetos responsables de los retrasos y bloqueos: a los grupos parlamentarios, mediante una progresiva reducción de las subvenciones que reciben; o a los parlamentarios individualmente considerados, retirándoles las indemnizaciones por dietas.

La propuesta que hemos planteado presenta algunas ventajas: no es ingenua; es previsiblemente eficaz; no desvía la responsabilidad de realizar los nombramientos ni cambia el equilibrio de fuerzas entre quienes deben alcanzar un acuerdo; permite mantener el sistema de prórrogas; su puesta en marcha está al alcance de la mayoría sin renunciar a la naturaleza consensuada de los nombramientos; con ser audaz, resulta perfectamente proporcionada; y en fin, aun siendo improbable, su adopción no resulta inverosímil. Por todo ello, invitamos a las comunidades política, jurídica y académica a tomarla en consideración.

Cerramos estas páginas con esperanza. Aunque la situación de crisis institucional que atravesamos resulta grave, y puede ser la entrada en una fase de decadencia, también puede convertirse en una crisis de crecimiento, de maduración. De nosotros depende afrontar esta crisis de los 40 años con valentía, creatividad y altura de miras, conservando lo valioso de nuestro sistema institucional y de convivencia y ajustando sin complejos ni dilaciones lo disfuncional.

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*, 85, pp. 83-98.

- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2022). La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la *cesta institucional*. *Revista de Derecho Político*, 113, pp. 71-93.
- (2024). Parlamento fragmentado y designación de cargos públicos. *El parlamento fragmentado y la forma de Gobierno* (pp. 149-183). Congreso de los Diputados.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2022). Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica. *Revista de las Cortes Generales*, 113, pp. 245-273.
- CUENCA MIRANDA, A. (2022). La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos. *Revista de las Cortes Generales*, 113, pp. 275-303.
- ESCUIN PALOP, C. (2013). Artículo 44.5. En V. Garrido Mayol (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (pp. 835-836). Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2022). El órgano de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias. *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, pp. 351-397.
- GAMERO CASADO, E. y Fernández Ramos, S. (2024). *Manual Básico de Derecho administrativo*. Tecnos.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2009). Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades. *Criterio Jurídico*, 9(2), pp. 63-80.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2012). La problemática de la integración de órganos por el Parlamento. *Asamblea*, 27, pp. 11-23.
- (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, pp. 67-98.
- GARCÍA ROCA, F. J. (2007). La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España. En P. Pérez Tremps (coord.), *La Reforma del Tribunal Constitucional* (pp. 17-120). Tirant lo Blanch.
- GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, Á. (2014). Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 11, pp. 77-113.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2020). *Vexata Quaestio*: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de los titulares de los órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, 108, pp. 71-104.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2010). Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (Comentarios sobre la actualidad). *Parlamento y Constitución. Anuario*, 13, pp. 123-142.
- MARCHENA, M. (2025). *La justicia amenazada*. Espasa.

- MARTÍ SÁNCHEZ, S. (2012). Artículo 28. En M. R. Ripollés Serrano (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 219-220). Congreso de los Diputados.
- MARTÍN GUARDADO, S. (2023) Polarización Política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial. *Revista de Derecho Político*, 117, 131-152.
- MARTÍNEZ OTERO, J. M. (2025). El sorteo como forma de adopción de decisiones públicas: caracterización general y una discreta apología. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 12, pp. 43-84.
- NIETO-JIMÉNEZ, J. C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, pp. 159-192.
- OÑATE, P. (2024). La polarización política en España. En Ó. J. Jiménez (coord.), *Polarización, crispación y desigualdad: tendencias sociales que dividen la sociedad* (pp. 99-109). Dykinson.
- PAUNER CHULVI, C. Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos. En *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos* (pp. 55-114). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y PÉREZ DE LOS COBOS, F. (2018). Artículo 160. En M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y M. E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1746-1755). Boletín Oficial del Estado.
- SABA, A. (1948). *La Historia de los Papas*. Tomo I. Editorial Labor.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2008). La *prorogatio* de los órganos constitucionales: apuntes mínimos sobre un tema que no lo es. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, pp. 11-26.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2010). Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho. En *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos* (pp. 13-54). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SERRANO RUIZ, E. (2007). Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales. *Asamblea*, núm. 1 extra, pp. 355-380.
- SOSA WAGNER, F. (2016). *La independencia del juez, ¿una fábula?* La esfera de los libros.