

La elección parlamentaria de miembros de órganos constitucionales y otros cargos públicos. Crónica de un fracaso.

The parliamentary election of members of constitutional bodies and other public offices.
Chronicle of a failure.

Fecha de recepción: 08/11/2022

Fecha de aceptación: 14/12/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. FUNCIÓN Y FUNDAMENTO.—II. LA CUESTIÓN DE LAS MAYORÍAS.—III. EL BLOQUEO INSTITUCIONAL COMO ANOMALÍA DEL SISTEMA.—3.1. El procedimiento de elección. Reglas generales.—3.2. Los procedimientos de elección. Reglas específicas.—3.2.1. Defensor del Pueblo.—3.2.2. Tribunal de Cuentas.—3.2.3. Consejo General del Poder Judicial.—3.2.4. Tribunal Constitucional.—3.2.5. Consejo de Administración de la Corporación RTVE.—3.2.6. Observatorio de la Vida Militar.—IV. LAS POSIBLES SOLUCIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

RESUMEN

La evolución de la función de elección parlamentaria de los órganos constitucionales y otros cargos públicos desarrollada en las Cámaras Legislativas a partir de la segunda mitad del siglo XX, y reconocida en el artículo 66.2 de nuestra Constitución es, sin duda, la historia de un fracaso. Del análisis pormenorizado de los mecanismos de elección regulados por nuestro ordenamiento y del estudio de su puesta en práctica a lo largo de las legislaturas, se constata la dificultad de ejercer esta potestad con eficacia y lealtad institucional, así como la necesidad de llevar a cabo una profunda reflexión sobre cuándo y cómo deben nuestras Cortes Generales ejercer la competencia de nombramiento o designación de los miembros de órganos constitucionales u otras instituciones y cargos del Estado, sin que, por el momento, se pueda afirmar que existe una solución que acabe con los males del sistema.

PALABRAS CLAVE: Cortes Generales, nombramientos, órganos constitucionales, porrogatio.

* Letrada de las Cortes Generales. <https://orcid.org/0000-0002-0056-8339>.

ABSTRACT

The evolution of the function of parliamentary election of the constitutional bodies and other public offices, developed in the Legislative Chambers from the second half of the 20th century, and recognized in article 66.2 of our Constitution is, without a doubt, the story of a failure. With the detailed analysis of the election mechanisms regulated by our system and the study of their implementation throughout the legislatures, the difficulty of exercising this power with efficiency and institutional loyalty is verified, as well as the need to carry out a profound reflection on when and how our Parliament should exercise the power to appoint or designate the members of constitutional bodies or other State institutions and positions, without, for the time being, expressing that there is a solution that puts an end to the evils of system.

KEY WORDS: *Parliament, appointment or election of Constitutional Bodies. The extension of Constitutional Bodies, State Institutions and Public Offices.*

I. FUNCIÓN Y FUNDAMENTO

El artículo 66.2 CE señala que las funciones de las Cortes Generales son la legislativa, la presupuestaria y la de control, pero añade una cláusula abierta que permite ejercer a las Cortes otras competencias atribuidas por la Constitución dentro de las que podemos encontrar la de la elección de los miembros de órganos constitucionales y en general de otros cargos públicos.

Esta función según la doctrina¹ se incardinaría en la función de impulso y dirección política del Estado, ya que mediante ella el Parlamento participa de forma activa en el funcionamiento del aparato estatal.

Por otra parte, y aunque su enganche inicial lo encontremos en el propio artículo 66 de la Constitución, lo cierto es que esta función no siempre tiene un reconocimiento constitucional directo, lo que, a juicio de nuestro Alto Tribunal, es perfectamente posible pues según señala en la STC 108/1986²,

“la recta interpretación del último inciso del artículo 66.2 de la Norma Suprema no es que las Cortes sólo puedan tener las funciones expresamente contenidas en la Constitución, sino que ésta les asigna algunas que forzosamente han de cumplir y que la ley no puede atribuir a ningún otro órgano, sin que ello suponga que, por ley, no pueda reconocérseles otras, que no estén específicamente mencionadas en la Constitución”.

La justificación del reconocimiento a los Parlamentos de la competencia de designar a los miembros de los órganos constitucionales y de elegir o participar en la elección de otros cargos públicos, ha estado clara desde sus inicios.

¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 2010, p. 14.

² Sentencia del Tribunal Constitucional, número 108/1986, de 29 de julio. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 839/1985. «BOE» núm. 193, de 13 de agosto de 1986, pp. 14 a 26. FJ. Duodécimo.

Esta participación del Parlamento en la vida de los órganos les dota de mayor legitimidad ya que surgen de un órgano representativo y de composición plural, legitimidad que, además, se ve reforzada por el hecho de que en muchos de estos supuestos de elección parlamentaria se abandona el principio general de su adopción por mayoría simple y se opta por mayoristas reforzadas, con el propósito, señala Lucas Murillo de la Cueva³, de sustraer a la mayoría gobernante la elección de quienes van a desempeñar cargos relevantes y ello porque la función que les corresponde ejercer no está relacionada con la función de decisión y dirección política que tienen atribuidas las Cortes y el Gobierno⁴.

En definitiva, esta función pretende evitar que aquellos órganos que no forman parte del ejecutivo queden bajo su total dependencia, buscando la neutralidad política de estos mediante una composición equilibrada que el Parlamento les puede otorgar al ser este el principal exponente del valor superior del pluralismo político que reconoce nuestra CE (art. 1.1)⁵.

Bajo esta perspectiva, el desarrollo de esta función en los Parlamentos de la segunda mitad del siglo XX no puede considerarse ni perversa ni inadecuada, pero tampoco debe ser tratada como una función cuyo ejercicio puede aplicarse sin límites, y ello porque su abuso, por un lado, puede llevar al Parlamento a asumir en exceso un papel directivo y decisorio, al estilo de los sistemas políticos asamblearios, olvidando o diluyendo su función fiscalizadora o de control, y, por otro, puede producir en los órganos sometidos a la elección parlamentaria el efecto contrario al deseado, esto es, su politización al trasladar a su composición la dinámica partidista propia de los Parlamentos.

Esclarecedoras son en este punto las palabras del ya expresidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, don Carlos Lesmes Serrano, quien en el último discurso de la apertura del año judicial (7 de septiembre de 2022) afirmó que

“es indudable que la elección parlamentaria proporciona al Consejo una especial legitimidad para todas aquellas tareas de gobierno que tras-

³ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., 2010, p. 131.

⁴ Esta idea se expone también en la STC 191/2016, de 15 de noviembre (FJ 5) en la que el Alto Tribunal, además de reiterar la independencia del CGPJ del Ejecutivo e insistir en la independencia también de sus órganos electores, esto es, del Congreso y del Senado, concluye que «Esta autonomía y separación funcionales del Consejo respecto de los demás poderes públicos es la única que se compadece con su condición de órgano no político; esto es, de institución que no ha sido llamada por la Constitución a ejercer sus funciones sobre la base de orientaciones ideológicas o de partido, del todo legítimas para el actuar de gobiernos o parlamentos, pero inconciliables con los cometidos y la función de garantía de la independencia judicial que corresponden al Consejo».

⁵ En concreto, y por lo que al CGPJ se refiere, la STC 108/1986 dejó claro que el objetivo del constituyente con el artículo 122 era crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones atinentes a los jueces cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los jueces. En esta misma línea, la STC 134/2021, en relación con el Consejo de Administración de la Corporación RTVE, fundamenta en el artículo 1.1 de la CE la competencia de las Cortes para la elección de los miembros de dicho Consejo de Administración.

cienden del interés corporativo de Jueces y Magistrados por afectar a la sociedad entera, pero no es menos cierto que dicho modelo genera una percepción negativa, muy generalizada, de politización, de manejo interesado por los políticos, que compromete su apariencia de neutralidad y la confianza en la Justicia, percepción que, además, se ha incrementado exponencialmente los últimos años precisamente por las circunstancias que rodean a la no renovación⁶.

Pero es que además, la importancia de lograr el equilibrio en el ejercicio de la función de elección o nombramiento de miembros de órganos o instituciones del Estado trasciende el ámbito del derecho constitucional interno, alcanzado incluso dimensiones europeas en el caso de Polonia y la vulneración de la independencia judicial, donde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reclamado su competencia (por vulneración de los artículos 19 TUE y 47 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea) para conocer de los asuntos relativos a la independencia del poder judicial y, por ende, al ser un elemento de tal independencia, sobre el nombramiento de magistrados destacando que es necesario que las reglas relativas al nombramiento de los jueces no «susciten dudas legítimas en el ánimo de los justiciables»⁷.

El equilibrio del sistema es pues fundamental, debiendo, a juicio de Santaolalla López⁸, excluirse de esta participación parlamentaria a los órganos que, por su naturaleza, entran dentro del ámbito del ejecutivo, exclusión que, sin embargo, está lejos de producirse, pues una revisión rápida del ordenamiento nos muestra una pluralidad de órganos de ese ámbito en los que las Cortes, y muy especialmente el Congreso de los Diputados, participan de alguna manera en la elección de sus miembros⁹. Hagamos una rápida enumeración¹⁰:

⁶ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2022). Discurso del Presidente del Tribunal Supremo en la apertura del año judicial 2022. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-urge-a-las-fuerzas-politicas-mayoritarias-a-poner-solucion-a-la-situacion-insostenible-de-la-Justicia-renovando-el-Consejo-o-devolviendole-sus-competencias-->

⁷ Para un análisis exhaustivo de las STJUE relacionadas con la independencia judicial, véase CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M., 2020.

⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 2010, p. 14.

⁹ Supuesto especial es la Junta Electoral Central, artículo 9 LOREG: «1. La Junta Electoral Central es un órgano permanente y está compuesta por:

a) Ocho Vocales Magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial.

b) Cinco Vocales Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología, en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados.

2. Las designaciones a que se refiere el número anterior deben realizarse en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Cuando la propuesta de las personas previstas en el apartado 1 b) no tenga lugar en dicho plazo, la Mesa del Congreso de los Diputados, oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, procede a su designación, en consideración a la representación existente en la misma».

¹⁰ Recientemente CUENCA MIRANDA, A., ha publicado un artículo en este sentido la intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos, 2022, pp. 275 a 303.

— Consejo de Seguridad Nuclear (art. 5.2 Ley 15/80). El presidente y consejeros serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria, Comercio y Turismo, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, en los términos que prevea el Reglamento del Congreso. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo de los tres quintos de sus miembros, manifestará su aceptación o veto razonado en el plazo de un mes natural a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso, se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos.

— Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (art. 15 Ley 3/2013). Los miembros del Consejo, y entre ellos el presidente y el vicepresidente, serán nombrados por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Asuntos Económicos y Transformación Digital, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de actuación de la Comisión, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, podrá vetar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso, se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos.

— Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (art. 24 Ley Orgánica 6/2013). El presidente será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, con el fin de que examine si la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta son adecuadas para el cargo. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, aceptará la propuesta. Si transcurridos quince días desde la comparecencia no hubiera aceptación, será suficiente la mayoría simple de la Comisión competente del Senado para manifestar la aceptación.

— Agencia de protección de datos (Ley Orgánica 15/1999). El Consejo consultivo estará formado, entre otros miembros, por un diputado y un senador. En el Senado lo elige la Mesa de la Cámara y, en el Congreso, la Comisión Constitucional.

— Comisión de Transparencia y Buen Gobierno (Ley 19/2013). Entre sus miembros están un diputado y un senador que se eligen por mayoría simple en las respectivas Comisiones de Función Pública.

— Gobernador del Banco de España (art. 24, Ley 13/1994). Con carácter previo al nombramiento del Gobernador, el Ministro de Asuntos Económicos y Transformación Digital comparecerá en los términos previstos

en el artículo 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados ante la Comisión competente, para informar sobre el candidato propuesto.

Pero también el deseado equilibrio, al que aludíamos más arriba, debe lograrse en la elección de los miembros de órganos que no están en la órbita del ejecutivo, en los que sí se justifica plenamente la participación del Parlamento y en los que el sistema, por un lado, ha de proteger su independencia (del Gobierno, del Parlamento y de cualquier otro órgano de poder) y, por otro, ha de procurar una composición basada en la cualificación profesional de sus miembros.

Ahora bien, siguiendo a Santamaría Pastor¹¹, si el objetivo fundamental en la elección de los órganos e instituciones del Estado ha de ser asegurar «su funcionamiento competente e independiente», y no el de buscar su control político o el de ejercer influencia sobre sus «decisiones y actuaciones relevantes y sensibles», si aquel debe ser el objetivo como decíamos, la cuestión de las mayorías para su elección adquiere un papel muy relevante.

II. LA CUESTIÓN DE LAS MAYORÍAS

El artículo 79.2 CE señala que para ser válidos los acuerdos de las Cámaras, «deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras».

Es decir, la composición de estos órganos requiere de acuerdos adoptados por una mayoría que, en principio, ha de venir expresamente especificada en la normativa que regule su elección (si esta es la Constitución o una ley orgánica) o en las disposiciones de los Reglamentos del Congreso y el Senado que regulan el procedimiento de las propuestas de nombramiento, de designación o de elección de personas (RCD arts. 204 a 206 y RS arts. 184 a 186).

Si analizamos el sistema de adopción de acuerdos, parece claro que en los órganos unipersonales solo cabe el sistema mayoritario (véase el Defensor del Pueblo), mientras que en los órganos colegiados la opción estaría entre el sistema mayoritario o el proporcional. Según señala Santaolalla López, el sistema español ha optado por un «curioso punto intermedio» ya que en principio establece un sistema mayoritario, al resultar elegidos los que obtengan mayor número de votos siempre que hayan superado un umbral mínimo, pero este principio se ve corregido al exigirse un umbral mínimo muy elevado, con lo que se pretende lograr un resultado parecido al sistema proporcional de distribución equitativa de puestos entre las distintas afinidades

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., 2008, p. 19.

políticas, para así buscar pactos que favorezcan la pluralidad de los miembros y con ello mayor independencia de los órganos¹².

La realidad, sin embargo, ha sido otra, ya que estos sistemas de elección se han convertido en un reparto de cuotas, con retrasos en la renovación y prórroga de los mandatos, con aprobación de reformas legales tendentes más a presionar los nombramientos que a buscar soluciones definitivas, y con reformas de los reglamentos parlamentarios o sus normas de desarrollo de escaso éxito, y es aquí, a juicio de López Guerra¹³, donde radica el problema, no en la adopción del sistema de cuotas, sino en la deslealtad en la práctica del sistema, sin perjuicio de que, como veremos a continuación, esta afirmación no es plenamente compartida por otra parte de la doctrina.

En efecto, para Santaolalla López, la perversión del sistema se ve en el hecho de que el consenso no se busca en los candidatos (como era el objetivo) si no que se busca sobre la adjudicación de cuotas, que luego cada partido administra discrecionalmente¹⁴. Este sistema de «cuotas ciegas»¹⁵ como las denomina Lucas Murillo, choca con el consenso parlamentario que busca la exigencia de mayorías tan cualificadas como las que regulan los artículos 122 y 159 de la CE y que debe recaer sobre un doble aspecto: el de la cualidad profesional de los elegidos y en el de la idoneidad personal para el cargo.

Sin duda la cualidad profesional de los elegidos ha sido, en la mayoría de los casos, objetivada por el constituyente o el legislador al establecer unos requisitos profesionales mínimos de los candidatos¹⁶. Es en la idoneidad, sin

¹² SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 2010, p. 24.

¹³ LÓPEZ GUERRA, L., 2020, pp. 82-83.

¹⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 2010, p. 91.

¹⁵ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., 2010, p. 134.

¹⁶ **El artículo 122 CE** exige, en el CGPJ, que 12 de sus vocales sean jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, y que los otros 8 sean abogados y juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

El artículo 159 CE exige que los magistrados del Tribunal Constitucional sean magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

El artículo 30 de la LO 2/1982 exige que los consejeros del Tribunal de Cuentas sean censores del Tribunal de Cuentas, censores jurados de cuentas, magistrados y fiscales, profesores de universidad y funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

El artículo 55 de la LO 9/2011 al regular el Observatorio de la Vida Militar señala que sus miembros han de ser personalidades de reconocido prestigio en el ámbito de la defensa o en el de recursos humanos o en el de derechos fundamentales y libertades públicas.

El artículo 10 de la Ley 17/2006 exige que los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE han de ser personas con suficiente cualificación y experiencia profesional. Además, conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 10 de julio de 2018, su idoneidad habrá de ser valorada por un comité de expertos independientes.

Quizá la única excepción sea el Defensor del Pueblo, ya que el **artículo 3 de la LO 3/1981** solo exige ser español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

embargo, donde el sistema se rompe, pues si la idoneidad persigue, según expone Lucas Murillo¹⁷, evitar que lleguen a las instituciones *outsiders* de uno y otro lado, o candidatos cuya posición frente a los principales temas que afectan al orden constitucional lo violentan, o, finalmente, quienes se han significado en demasía con determinadas opciones políticas, independientemente de su valía profesional, también es obvio que la total neutralidad no existe y, por ello, coincidimos con Pauner Chulvi¹⁸ que la legitimidad de origen que debe presidir estas elecciones deberá venir acompañada con una legitimidad de ejercicio, lo que en el sistema americano, como explica la autora, se denominaba «obligada ingratitud». Lograr este equilibrio es, sin duda, el talón de Aquiles del sistema parlamentario de elección de cargos¹⁹.

Pero la suspensión de la regla propia del parlamentarismo por la que los acuerdos se han de tomar por mayoría simple tiene otros efectos que pervierten el sistema, pues con esta excepción la oposición deja de actuar como tal y, en cierta medida, participa de una función que debería corresponder a la mayoría que sustenta al Gobierno. Las mayorías cualificadas otorgan a las minorías una posición privilegiada en esta función de impulso y dirección de la política del Estado, lo cual, como era previsible, lleva en muchas ocasiones al bloqueo del ejercicio de esta función (no en vano estamos ante una especie de veto) con la consecuencia inmediata de ser imposible la renovación del órgano de que se trate.

Este peligro o, mejor dicho, esta realidad de nuestro sistema, lo advierte el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España²⁰ que, a su vez, se remite a los informes de la Comisión de Venecia [CDL-AD (2018)015-f], apartado 12. [CDL-AD (2015) 037-e], apartado 162. Todos ellos resaltan la necesidad de establecer mecanismos contra el bloqueo que disuadan a la oposición de adoptar un comportamiento irresponsable, al tiempo que eviten que la mayoría presente propuestas imposibles que exijan la aplicación de dichos mecanismos. Estos informes no rechazan totalmente la figura del bloqueo, que no debe ser anulada, por cuanto consideran que su existencia (que no su uso abusivo) puede expresar la necesidad de un cambio político. El Informe de la Comisión Europea, eso sí, hace hincapié en «la importancia de una cultura política fuerte-

¹⁷ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., 2010, pp. 132 y 133.

¹⁸ PAUNER CHULVI, C., 2010, p. 67.

¹⁹ Esta idea la podemos ver también en los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la UE, que en su Sentencia AK y otros (independencia de la sala Disciplinaria del TS de Polonia) en los asuntos acumulados C585/18 C624/18 y C625/18 ha señalado que «el mero hecho de que los miembros sean nombrados por el Presidente de la República no es susceptible de crear una situación de dependencia entre aquellos y este ni de suscitar dudas en cuanto a la imparcialidad si, una vez nombrados, no están sometidos a presión alguna y no reciben instrucciones en el ejercicio de sus funciones». CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M., (2020).

²⁰ COMISIÓN EUROPEA. documentos de trabajo de los servicios de la comisión. Luxemburgo 13.7.2022. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/24_1_194017_coun_chap_spain_es.pdf.

mente arraigada según la cual las fuerzas de la mayoría y las de la oposición puedan llegar a acuerdos» y desaconseja «soluciones transaccionales conforme a las cuales cada parte acepta candidatos menos cualificados a cambio de que se acepte a sus propios candidatos menos cualificados».

III. EL BLOQUEO INSTITUCIONAL COMO ANOMALÍA DEL SISTEMA

El bloqueo institucional, por tanto, se convierte en la principal perversión del sistema cuando su constante reiteración y su intensidad en el tiempo hacen imposible la renovación de las instituciones y así, en el sistema español observamos que desde el principio han sido constantes los retrasos en la elección parlamentaria de los miembros de órganos e instituciones del Estado, retrasos que lejos de moderarse, se han ido acentuando con el paso del tiempo hasta llegar a la actual situación en la que la elección del Consejo General del Poder Judicial está totalmente bloqueada²¹, provocando no solo el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo sino también con el órgano garante de la independencia del Poder Judicial y, como efecto colateral, bloqueando la renovación del Tribunal Constitucional.

El análisis de los distintos métodos de elección que nuestro ordenamiento ha previsto para los distintos órganos y la constante sucesión de bloqueos institucionales en prácticamente todos ellos nos parece la mejor forma de calibrar el grado de anomalía que presenta nuestro sistema.

3.1. El procedimiento de elección. Reglas generales

Tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 204 a 206 y Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado) como el Reglamento del Senado (arts. 184 a 186), establecen una normativa general para la propuesta de nombramientos, de designación o de elección de personas, normativa que, desde el año 2000, incorpora en este procedimiento de elección de cargos a la Comisión consultiva de Nombramientos en el Congreso de los Diputados, y a la Comisión de Nombramientos en el Senado, como primer intento (vano) de regular las fases previas hasta alcanzar el necesario acuerdo para que los Plenos elijan o designen a los cargos públicos en órganos constitucionales y otros órganos

²¹ Tras 4 años de prórroga del Consejo General del Poder Judicial, su presidente cesó por renuncia el pasado 11 de octubre. Real Decreto 881/2022, de 11 de octubre, por el que se dispone el cese de don Carlos Lesmes Serrano como presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial. «BOE» núm. 245, de 12 de octubre de 2022, pp. 139152 a 139152.

estatales en los casos en que la Constitución o las leyes atribuyen a las Cámaras tal potestad.

En términos generales, el procedimiento habría de desarrollarse conforme a las siguientes reglas:

1.º Las Mesas de cada Cámara abren plazo para presentar candidaturas. Cabe, además, la posibilidad de sucesivas ampliaciones del plazo bien por acuerdo de la Mesa, bien porque la Presidencia abre sucesivos plazos para la presentación de candidaturas cuando su necesidad se deduce de las deliberaciones en Comisión o del tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento.

2.º Los grupos parlamentarios, por escrito, pueden presentar tantas candidaturas como puestos a cubrir, acompañado de una justificación sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para poder considerar al candidato idóneo.

3.º Corresponde verificar el cumplimiento por los candidatos de los requisitos exigidos por la Constitución o la Ley, a la Comisión consultiva de nombramientos en el Congreso y a la Mesa de la Cámara en el Senado, (que puede solicitar a la Comisión criterio sobre dicho cumplimiento). En el caso de inadmisión de la candidatura por no cumplirse aquellos se pueda abrir un nuevo plazo para que el grupo parlamentario proponente haga una nueva propuesta²².

4.º A continuación, se podrán celebrar las comparecencias de los candidatos ante las Comisiones de Nombramientos. Si bien en el régimen general no se establece la obligatoriedad de las comparecencias, lo cierto es que, si se acuerda su celebración, solo podrán incluirse en el informe de idoneidad que se eleva al Pleno aquellos candidatos que hayan comparecido ante la Comisión²³.

²² Si bien esa regla se aplica con matices como se verá más adelante, esta situación se produjo en el curso del procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo origen era el Senado (años 2007 a 2010), en el que la Mesa del Senado en su reunión de 1 de junio de 2010 acordó no admitir a trámite dos de las candidaturas presentadas por las Asambleas Legislativas Autonómicas para magistrados del Tribunal Constitucional, por no cumplir el requisito relativo a tener más de quince años de ejercicio profesional o en activo en las respectivas funciones, previsto en el artículo 159.2 de la CE y 18 de la LOTC. Consecuentemente, las Asambleas autoras podían presentar nuevo candidato, en el bien entendido que los candidatos que se presentaran debían tener cumplido este requisito (y por un principio de igualdad de condiciones) a la misma fecha en que se exigió al resto de candidatos, esto es, 29 de septiembre de 2008.

²³ Para ejemplo de exclusión de un candidato del informe de idoneidad que se ha de elevar al Pleno ver BOCG. Senado. XII Legislatura. Núm. 260, de 5 de julio de 2018 en el procedimiento de elección de miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su presidente, a propuesta del Senado.

5.º Estas comisiones tienen una composición y un funcionamiento peculiar, no en vano la Resolución del Congreso califica a su comisión como órgano de asesoramiento, a diferencia del Reglamento del Senado que la incluye dentro de la enumeración de las Comisiones permanentes no legislativas. En ambos casos, están presididas por el presidente de la Cámara correspondiente y compuestas por los portavoces de los grupos parlamentarios, que no obstante pueden ser sustituidos si la especificidad del nombramiento lo requiere. La adopción de acuerdos se realizará por voto ponderado y se le aplicará el régimen general de publicidad de las sesiones de Comisión.

6.º El Pleno de la respectiva Cámara elige a los candidatos mediante votación por papeletas, tras un breve debate, si así se solicita, que consiste en la presentación del informe y la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios.

Cada parlamentario puede emitir tantos votos como puestos a cubrir (tanto en primera votación como en las sucesivas que puedan celebrarse por falta de cobertura al no alcanzarse la mayoría requerida o por empate) y quedarán elegidos los candidatos que obtengan mayor número de votos, siempre que alcancen la mayoría que para cada elección determinen la correspondiente normativa.

Si no se cubrieran todos los puestos, se realizará una nueva votación en la que el número de candidatos será como máximo igual al doble del de puestos a cubrir. En esta votación serán candidatos los que hayan obtenido mayor número de votos en la anterior.

Finalmente, de producirse empate con relevancia a efectos de la propuesta, se repetirá la votación entre los que hubieren obtenido igual número de votos y, en su caso, entre los que les sigan, en la medida necesaria para cubrir las vacantes.

A partir de estas reglas generales, sin embargo, observamos una abundancia de reglas específicas, en función de los cargos a cubrir que, en ocasiones, se desarrollan en el propio articulado de los Reglamentos²⁴ y, en otras, se desarrollan en resoluciones de las Mesas del Congreso y del Senado aprobadas al efecto²⁵.

²⁴ Véase, por ejemplo, en la designación de magistrados al Tribunal Constitucional las especialidades del Reglamento del Senado, apartado 7 del artículo 184, o en la propuesta de nombramiento de los seis vocales del CGPJ que esta Cámara debe realizar entre jueces y magistrados, apartado 6 de dicho artículo.

²⁵ Tales son los supuestos del Defensor del Pueblo o del Consejo de Administración de la Corporación RTVE.

3.2. Los procedimientos de elección. Reglas específicas

3.2.1. Defensor del Pueblo

Dado el carácter de alto Comisionado de las Cortes Generales, la elección de este cargo se ha llevado a cabo por un procedimiento peculiar que no involucra (a diferencia de otros) a las Comisiones de Nombramientos de ambas Cámaras, sino que se articula mediante la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, órgano encargado de hacer la propuesta de candidato, que deberá ser elegido primero por el Pleno del Congreso y luego, en su caso, ratificado por el del Senado²⁶.

Conforme a la regulación contenida en los artículos 2 a 4 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo y en la 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, los posibles candidatos comparecerán ante la Comisión Mixta que será la encargada de proponer, por mayoría simple, a los Plenos de ambas Cámaras al candidato o candidatos a Defensor del Pueblo.

Así mismo, y en aras a evitar (sin éxito como veremos a continuación) bloqueos *sine die* en la elección del Defensor del Pueblo, la Ley orgánica prevé que si no se logra la mayoría de tres quintos en ambas Cámaras en la primera elección, la Comisión Mixta, en el plazo máximo de un mes deberá formular sucesivas propuestas²⁷ que deberán ser aprobada por el Pleno del Congreso por mayoría de tres quintos, rebajándose en el Senado esta mayoría a solo absoluta, en aras, como decíamos, a favorecer el acuerdo y evitar o paliar las posibles situaciones de bloqueo.

La historia de los nombramientos, sin embargo, no es alentadora, y las situaciones de bloqueo, lejos de aminorar han ido *in crescendo* a lo largo de las legislaturas, incumpléndose abiertamente la exigencia de formulación de nuevas candidaturas en el plazo perentorio de un mes.

En efecto, con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1981, se inició el procedimiento de elección del Alto Comisionado que, tras una votación fallida en el Congreso de los Diputados al final de la I legislatura, el 28 de junio de

²⁶ La Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo se creó tras la reforma de la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo de Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, con carácter previo la elección se llevaba a cabo mediante la reunión conjunta de las Comisiones encargadas de relacionarse con el Defensor del Pueblo constituidas en el Congreso y en el Senado, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo.

²⁷ Entendemos que más que presentar sucesivas propuestas en el plazo de un mes lo que se debe hacer es presentar en el plazo de un mes una propuesta que, si no prospera, obligaría a abrir un nuevo plazo para la presentación de una nueva, y así sucesivamente.

1982²⁸ y la celebración de unas elecciones generales, culminó con la elección de don Joaquín Ruiz-Giménez Cortés en las sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado de 28 y 29 de diciembre de 1982, respectivamente, con más de un año de retraso.

Entre el cese de don Álvaro Gil-Robles Gil-Delgado y la elección de don Fernando Álvarez de Miranda y Torres pasaron un año y nueve meses (marzo de 1993 a diciembre de 1994).

Entre el fin del segundo mandato de don Enrique Múgica Herzog y la elección de doña Soledad Becerril Bustamante pasaron dos años (julio 2010 a julio de 2012).

Entre el final del mandato de doña Soledad Becerril Bustamante y la elección del actual defensor del Pueblo don Ángel Gabilondo Pujol han pasado 4 años (desde julio de 2017 a noviembre de 2021).

3.2.2. *Tribunal de Cuentas*

La elección de los Consejeros del Tribunal de Cuentas no nace directamente de la Constitución, la cual en su artículo 136 no va más allá de establecer su dependencia directa a las Cortes Generales, dejando la regulación de su composición, organización y funcionamiento para una Ley Orgánica, a la sazón la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que sí establece la elección parlamentaria de sus miembros en su artículo treinta, apartado uno al señalar que «Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años...». Regulación que fue completada por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en cuyo artículo 22 se establecen las reglas siguientes:

- Antes de los cuatro meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos de los consejeros de cuentas, el presidente del Tribunal, o quien legalmente le sustituya, solicitará de los presiden-

²⁸ DS Congreso de los Diputados Año 1982, núm. 253 «El señor Presidente informa a la Cámara de que las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado han formulado la propuesta de candidatura a favor de don Joaquín Ruiz Giménez y Cortés. A continuación, señala la forma en que se desarrollará la votación, indicando que el quórum exigido conforme a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo es de tres quintas partes de los miembros de la Cámara. Como la composición actual de la Cámara es de 346 Diputados, el quórum será 208 Diputados. Por el señor Secretario Bono Martínez (don José), se procedió a la lectura de los nombres de las señoras y señores Diputados, quienes fueron depositando su papeleta en la urna. Efectuado el escrutinio, el señor Presidente anuncia a la Cámara que la votación ha sido la siguiente: 289 votos emitidos, 179 favorables a la candidatura del señor Ruiz-Giménez, cinco negativos, 102 en blanco y tres votos nulos. A continuación, añade que, no habiéndose alcanzado, en consecuencia, el quórum exigido por la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo se procederá a la formulación de nueva propuesta en los términos previstos por dicha Ley Orgánica».

tes del Congreso de los Diputados y del Senado la iniciación del procedimiento que haya de conducir a la elección de los nuevos consejeros.

- Si durante el período de nueve años por el que son designados se produjese alguna vacante de consejero, el presidente del Tribunal, o quien legalmente le sustituya, procederá en la forma antes expuesta, al objeto de que se elija consejero por el tiempo que reste del mandato del inicialmente designado.
- Los consejeros de cuentas continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles.

Las primeras elecciones tuvieron lugar en junio de 1982, eligiendo los Plenos de ambas Cámaras a sus respectivos consejeros, si bien, y por renuncia de don Rafael Mendizábal Allende, y previa modificación del orden del día en la sesión plenaria del Senado (extraordinaria) de 29 de julio se procedió a la elección de la vacante, resultando elegido don Marcial Moreno Pérez. Durante el mandato de este primer Tribunal de Cuentas se produjeron además sucesivas bajas de sus miembros que fueron puntualmente cubiertas²⁹.

El segundo Tribunal de Cuentas fue elegido en diciembre de 1991, consecuentemente con un retraso de solo seis meses con respecto al fin del mandato anterior, pero la elección de los consejeros del Senado no estuvo exenta de polémica al retirarse de la votación diversos senadores, integrados en el Grupo Parlamentario Mixto, por no ser tenidas en cuenta sus respectivas fuerzas políticas a la hora de elaborar las candidaturas³⁰. También en este periodo las renovaciones parciales se cubrieron con normalidad³¹.

La siguiente renovación del Tribunal debía haber tenido lugar antes del 20 de diciembre de 2000 pero no se sustituyeron los consejeros hasta noviembre de 2001, con una demora de once meses, y nuevamente con cierto malestar manifestado al hilo del proceso de elección desarrollado en el Senado y del que quedaba constancia en el informe de idoneidad emitido por la Comisión de Nombramientos de aquella Cámara, en el que se abstuvieron en la votación del dictamen los representantes de los Grupos Parlamentarios Socialista y Entesa Catalana de Progrés, por cuanto, roto el acuerdo existente en un principio, se había retomado el procedimiento sin su restablecimiento y sin la existencia del consenso necesario para la aceptación de los candidatos; y el representante del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Con-

²⁹ El cese, en 1986, de D. Josep Subirats Piñana, elegido por el Senado se suplió con la elección de D. Álvaro Rodríguez Bereijo y el cese de este, en 1989, se cubrió con la elección de D. Adolfo Carretero Pérez. La vacante de D. Pascual Sala Sánchez, en 1990, elegido por el Congreso, se cubrió con la elección de D. Ciriaco de Vicente Martín.

³⁰ DS del Pleno del Senado de 19 de diciembre de 1991, IV legislatura, núm.95. Ver también el DS del Congreso de los Diputados, sesión plenaria 151, de 19 de diciembre de 1991, IV legislatura, núm. 157.

³¹ La vacante de D. Adolfo Carretero Pérez, en 1994, elegido por el Congreso, se cubrió con D. Andrés Fernández Díaz.

vergència i Unió, también por razones de desacuerdo con la tramitación de este proceso. En uno y otro caso se hacía constar que el sentido de su voto era ajeno a la cuestión de la idoneidad de los candidatos³². Posteriormente, en noviembre de 2007 se comunicó el fallecimiento del Consejero de Cuentas don Antonio de la Rosa Alemany, sin que el Senado, Cámara de la que provenía el Consejero, procediera a una nueva elección por el tiempo que restaba del mandato, tal y como se solicitó por el entonces presidente del Tribunal de Cuentas, don Ubaldo Nieto de Alba.

La cuarta renovación del Tribunal de Cuentas debía tener lugar en noviembre de 2010, el presidente del Tribunal don Manuel Núñez Pérez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 7/1988, de 5 de abril, solicitó la iniciación del procedimiento que llevara a la elección de los nuevos consejeros, procedimiento que no culminó hasta julio de 2012, con año y medio de retraso.

La última elección, celebrada en noviembre de 2021, no tuvo retrasos significativos, más allá de que, nuevamente, el Senado no procedió a renovar la vacante ocurrida por la renuncia en 2018 a su cargo de consejero de don Lluís Armet i Coma, tal y como solicitó el presidente del Tribunal don Ramón Álvarez de Miranda García, lo que hace sospechar que, con el correr de los años, los acuerdos se logran en bloques de nombramientos, pero parecen romperse cuando hablamos de renovaciones parciales y anticipadas del órgano.

3.2.3. *El Consejo General del Poder Judicial*

Mayor complejidad presenta sin duda la renovación del Consejo General del Poder Judicial.

Lejos queda la regulación establecida por la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial que en su capítulo segundo (arts. séptimo a vigesimoprimer) regulaba la composición, designación y sustitución de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos siguientes:

Se establecía una clara distinción entre los 8 vocales provenientes de las categorías de abogados y otros juristas elegidos por el Congreso de los Diputados y el Senado y los 12 vocales de procedencia judicial que eran elegidos, entre jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales³³, por todos los jueces y magistrados en servicio activo, mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo, y mediante un sistema electoral mayoritario corregido.

³² BOCG. Senado.VII Legislatura. Serie I, 22 de octubre de 2001. Núm. 288.

³³ Tres magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces.

Según establecía la ley de 1980, el Consejo General se renovaba en su totalidad cada cinco años, computados desde la fecha de su constitución. Transcurrido dicho plazo, el Consejo continuaría en el ejercicio de sus funciones hasta la fecha de constitución del nuevo, a estos efectos y con seis meses de antelación a la expiración del mandato del Consejo saliente, su presidente debía dirigirse a los presidentes de las Cámaras, para que se procediera a la elección de los vocales que a cada una correspondía designar, mientras que el proceso de elección de los de procedencia judicial debía convocarse con tres meses de antelación a la terminación del mandato.

Sin perjuicio de lo anterior, el cese anticipado de un Vocal daba lugar a su sustitución, conforme a las siguientes reglas:

- Si el cese afectaba a uno de los vocales propuesto por las Cámaras, el presidente del Consejo General lo ponía en conocimiento de estas para que se procediera a la elección del sustituto.
- Si afectaba a uno de los restantes doce vocales, ocuparía su lugar el que hubiere sido elegido sustituto. Si la sustitución no podía realizarse conforme a dicha regla, debían convocarse elecciones parciales para cubrir el puesto o puestos vacantes.
- El mandato de los sustitutos tenía la duración que restare al de los sustituidos.

La primera (y única) elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial con este sistema tuvo lugar por las Cámaras en septiembre de 1980. Los cuatro candidatos elegidos por el Congreso de los Diputados lo fueron de entre una propuesta de cinco nombres, lo que era un reflejo claro del rechazo que el sistema planteaba a las minorías parlamentarias y que queda plasmado en el debate que tras la votación se desarrolló en el Pleno del Congreso³⁴, mientras que los candidatos del Senado resultaron elegidos en segunda votación, pues la candidatura (aun siendo única) no obtuvo la mayoría requerida en la primera.

La segunda elección del Consejo General del Poder Judicial (octubre de 1985), la tercera (noviembre de 1990) y la Cuarta (julio de 1996, con seis meses de retraso) se produjeron ya bajo el sistema de elección aprobado en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (arts. 111 a 116) en su redacción inicial, de tal forma que cada Cámara eligió 10 consejeros, 4 en votación por papeletas y mayoría de tres quintos por el turno de abogados y juristas y 6 en otra votación distinta por el mismo sistema y mayoría, de entre jueces y magistrados, todos ellos a propuesta de los grupos parlamentarios.

La renovación que debía tener lugar en julio de 2001 se hizo ya bajo las premisas de dos reformas, una legislativa (Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la

³⁴ DS del Congreso de los Diputados, sesión plenaria 112, de 23 de septiembre de 1980.

que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) y otra parlamentaria, ya que ambos reglamentos habían modificado sus artículos 205 RCD³⁵ y 184.6 RS³⁶ para adaptarse a las previsiones de la Ley orgánica del 2001, y un año antes, en el Congreso de los Diputados, se había aprobado la Resolución relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado, de 25 de mayo de 2000³⁷, que incluía en el procedimiento de elección de cargos a la Comisión Consultiva de Nombramientos, mientras que en Senado se había aprobado una reforma de su reglamento, el 14 de junio de 2000³⁸ que, a su vez, creaba la Comisión de Nombramientos.

Conforme a la nueva regulación, los vocales de entre los jueces y magistrados serían elegidos, directamente por los Plenos, sucesivamente por el Congreso de los Diputados y el Senado de entre 36 candidatos (30 ya para la Cámara Alta) presentados por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados o por un número de jueces y magistrados que representara, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que correspondía presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que podían presentarse con las firmas de jueces y magistrados debía ajustarse a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las reglas que establecía el artículo 112, y sin perjuicio de que para esa primera ocasión se estableciera un régimen transitorio.

Por otra parte, los vocales que debían ser elegidos de entre abogados y juristas de reconocido prestigio con más de 15 años de ejercicio profesional, por primera vez comparecerían ante las Comisiones de Nombramientos de las Cámaras conforme a las reglas generales de elección de cargos que hemos detallado anteriormente.

La elección de estos candidatos no fue, sin embargo, tranquila. Iniciado el procedimiento en enero de 2001 con la comunicación del presidente del Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, de que el día 24 de julio de ese año se cumplirían cinco desde la constitución del Consejo General del Poder Judicial que debía renovarse, tuvo que completarse con un informe de las actuaciones realizadas por el presidente del Consejo en relación con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, a principios de julio, y con la remisión, a mediados de dicho mes, de los candidatos presentados por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados y por los jueces y magistrados no aso-

³⁵ BOCG., Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 149-4, de 29 de junio de 2001.

³⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III-A, núm. 17 (g), de 28 de junio de 2001.

³⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 20, de 26 de mayo de 2000.

³⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 2 (f), de 15 de junio de 2000.

ciados para su elección como miembros del Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 y en la disposición transitoria única de la Ley Orgánica de 2001.

Así mismo, por lo que se refiere a las candidaturas del turno de abogados y juristas en el Senado, y tras sucesivas ampliaciones del plazo, se presentaron seis candidaturas para 4 puestos, tal y como se refleja en el Informe emitido por la Comisión de Nombramientos³⁹, una del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, otra del Grupo Parlamentario Mixto, y cuatro de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y Entesa Catalana de Progrés. Sin embargo, posteriormente, los Grupos Parlamentarios Socialista y Entesa Catalana de Progrés procedieron a retirar su firma de esta propuesta y con fecha 16 de octubre de 2001, el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria retiraron las suyas. Finalmente, se eligieron los 10 vocales del Senado en la sesión plenaria de 6 de noviembre.

La siguiente renovación del Consejo que debía tener lugar en el año 2006 se retrasó casi dos años (de noviembre de 2006 a septiembre de 2008), la renovación de 2013 tuvo lugar, tras sucesivas ampliaciones para la presentación de candidaturas del turno de juristas en noviembre de ese año, bastante ajustada al plazo de cinco años, pero presidida nuevamente por dos reformas legislativas que condicionaron su desarrollo.

En efecto, en primer lugar, se aprueba Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y poco después se aprueba la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que añade un nuevo Libro VIII, denominado «Del Consejo General del Poder Judicial» que en sus artículos 566 y siguientes fija el régimen jurídico de la designación y sustitución de los vocales del Consejo, derogando definitivamente los artículos 111 y siguientes y, regulando las especialidades para el procedimiento ya en curso en la disposición transitoria décima.

Según señalara la Exposición de Motivos de esta última reforma, con ella se pretende el diseño de

“un sistema de elección que, por un lado, garantice la máxima posibilidad de participación en el proceso de todos y cada uno de los miembros de la carrera judicial, estén o no asociados, y que, por otro, atribuya al Congreso y al Senado, como representantes de la soberanía popular, la responsabilidad de la designación de dichos Vocales. Este sistema de elección se articulará sobre tres premisas básicas. En primer lugar, la designación de los Vocales

³⁹ BOCG. Serie I: Boletín General.VII Legislatura, 22 de octubre de 2001. Núm. 288.

del Consejo General del Poder Judicial con arreglo a exclusivos criterios de mérito y capacidad de los candidatos. En segundo término, la apertura de la posibilidad de ser designados como Vocales a la totalidad de los miembros de la carrera judicial que cuenten con un número mínimo de avales de otros Jueces y Magistrados o de alguna asociación. Y, finalmente, la consideración en la designación de los Vocales de origen judicial de la proporción real de Jueces y Magistrados asociados y no asociados”.

Además de estos principios, la reforma incluía diversas modificaciones tendentes a facilitar el funcionamiento normal de la institución, evitando posibles situaciones de bloqueo o de vacancia, para lo cual señalaba como plazo de inicio del proceso de elección cuatro meses antes del final del mandato del Consejo que se había de renovar; permitía la constitución de un nuevo Consejo con los miembros recién elegidos de una Cámara y los antiguos de la otra, y preveía la asignación de tres suplentes para cada uno de los turnos por los que se puede acceder a la designación como Vocal, fijándose el orden por el que deba procederse en caso de sustitución.

Esta normativa, declarada conforme a la Constitución por la STC 191/2016, era pues la que estaba en vigor en el momento en que debía renovarse el Consejo en el año 2018, pero, cuatro años después, en vez de la renovación lo que se ha producido es un bloqueo institucional que ha llevado a nuevas reformas de la LOPJ, y a la dimisión del presidente del Consejo General del Poder Judicial, el pasado 11 de octubre de 2022, bloqueo que se mantiene en la actualidad con los conflictos y acusaciones cruzadas que todos bien conocemos.

En efecto, con cuatro meses de antelación (agosto de 2018) el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial remitió a ambas Cámaras las oportunas comunicaciones que advertían del cumplimiento del plazo de 5 años desde la constitución del Consejo saliente, así como la documentación relativa a los datos del escalafón y del Registro de Asociaciones Judiciales y el acuerdo de apertura del plazo de presentación de candidaturas para la designación de los vocales correspondientes al turno judicial. Aunque no podemos obviar las circunstancias un tanto excepcionales del momento, (en junio de 2018 había triunfado, por primera vez una moción de censura y, aunque la legislatura se mantenía, el Gobierno y los apoyos parlamentarios habían sufrido un importante cambio), la apertura del plazo para presentar candidaturas, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, se abrió en octubre de ese año, sin embargo, y tras sucesivas ampliaciones de plazo, las candidaturas presentadas conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso, así como la presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea fueron retiradas, de forma que la Comisión consultiva de Nombramientos de esa Cámara no emitió el preceptivo informe de idoneidad y, consecuentemente, el punto

del orden del día de la Sesión plenaria de 22 de noviembre de 2018, relativo a propuesta de nombramiento de vocales del Consejo General del Poder Judicial, decayó.

La disolución de las Cámaras tanto el 5 de marzo de 2019 (fin de la XII Legislatura) como el 29 septiembre de ese mismo año (fin de la XIII Legislatura), supuso que la cuestión del nombramiento de los vocales pasara a la actual XIV Legislatura, en la que se ha evidenciado (más allá del retraso fruto de las especiales circunstancias que marcaron su inicio) un evidente desacuerdo entre las distintas fuerzas políticas sobre el modelo que debe presidir la elección de los miembros del Consejo y que tiene su mejor reflejo en la actividad legislativa desarrollada en este punto. Así, los Grupos Parlamentarios Ciudadanos⁴⁰, Vox⁴¹ y Popular⁴², presentaron cada uno de ellos proposiciones de Ley que propugnaban un cambio en el sistema, tendente a establecer que los 12 vocales provenientes del turno judicial fueran elegidos directamente por los jueces y magistrados. Al mismo tiempo, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presentaron una Proposición de Ley⁴³ que, si bien posteriormente fue retirada, venía a establecer una nueva mayoría (en segunda vuelta) para la elección de los vocales provenientes del turno judicial, que, no obstante, debían ser elegidos por los Plenos de ambas Cámaras⁴⁴.

La solución que solo de momento podemos calificar como de final, ha quedado regulada por dos normas posteriores: la 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 aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, que introduce dos nuevos artículos, el 570bis y el 598bis, en los que se limitan las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial y las de su presidente cuando aquel esté en funciones. Y la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que matiza dicha limitación⁴⁵.

⁴⁰ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-59-1 de 28/02/2020.

⁴¹ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-121-1 de 23/10/2020.

⁴² BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-122-1 de 30/10/2020.

⁴³ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-120-1 de 23/10/2020.

⁴⁴ Recientemente, el Pleno del Senado, en su sesión 58, celebrada el día 26 de octubre de 2022, ha acordado no tomar en consideración la Proposición de Ley para la reforma del procedimiento de designación de los miembros de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, presentada por el Grupo Parlamentario Democrático (Ciudadanos, Agrupación de Electores «Teruel Existe» y Partido Regionalista de Cantabria).

⁴⁵ Tanto 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular, como 50 diputados del Grupo Parlamentario Vox han presentado sendos recursos de inconstitucionalidad (3101-2021 y 2379-2021, respectivamente) a la Ley Orgánica 4/2021.

3.2.4. *El Tribunal Constitucional*

La regulación sobre la elección de los magistrados que han de formar parte del Tribunal Constitucional la encontramos en el artículo 159 CE y en los artículos 16 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) que, sin sufrir tantas modificaciones como la regulación del Consejo, también ha experimentado cambios de gran importancia en relación con el procedimiento de designación de sus miembros.

Partimos en todo caso del precepto constitucional, que regula con más detalle que en otros supuestos las características que han de regir la composición de este órgano y que la Ley de 1979, en su redacción original, apenas matizaba⁴⁶.

Así, la Ley nada añade al apartado 1 del artículo 159 al que simplemente se remite y según el cual el Alto Tribunal está formado por 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

En cuanto a la duración del mandato, la Constitución establece que serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres, añadiendo la Ley que «ningún Magistrado podrá ser propuesto al Rey para otro período inmediato salvo que hubiera ocupado el cargo por un plazo no superior a tres años».

También la Constitución especifica la cualificación profesional de los magistrados del Tribunal que deberán ser «Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional». La Ley del 79 por su parte incorporó la exigencia de ser ciudadanos españoles, y la expresión «o en activo en la respectiva función» a la hora de contabilizar los quince años, inciso este que tendrá especial trascendencia en los requisitos que los candidatos han de cumplir⁴⁷ para poder acceder a la categoría de magistrado del Tribunal Constitucional.

⁴⁶ Esta realidad no es óbice para que, como dijera el Alto Tribunal en su STC 49/2008, de 9 de abril «no es posible partir (...) de que la norma constitucional sobre la elección de los Magistrados impide un desarrollo normativo que incluya condicionamientos procedimentales y, lo que es más importante, materiales para llevarla a cabo».

⁴⁷ Véase a este respecto el Acuerdo de la Mesa del Senado, de 1 de junio de 2010 en relación con dos de las candidaturas presentadas por las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades Autónomas, respecto de las que se consideró no cumplían el requisito de contar con 15 años en activo al no computarse el tiempo transcurrido en servicios especiales, siguiendo así el criterio sentado por el TS en su sentencia de 28 de junio de 1994 por la que se declaró no ajustado derecho el nombramiento como Fiscal General del Estado a D. Eligio Hernández Gutiérrez, y en atención a la debates parlamentarios de tramitación de la LOTC.

Por lo que respecta al procedimiento de elección nada especifica la Constitución, y poco precisa la LOTC, en cuyo artículo 17.1 recoge la regla, común en otros procedimientos similares, de que, antes de los cuatro meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el presidente del Tribunal habrá de solicitar 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. Y en su apartado dos contempla la figura de la *prorrogatio*, pues «los Magistrados del Tribunal Constitucional continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles»⁴⁸.

La primera reforma importante en el procedimiento de elección no llega hasta el año 2007, con la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que introduce, como principales novedades en lo que ahora nos interesa, las siguientes:

La primera es la referencia, en el apartado 2 del artículo 16, a que los candidatos de designación parlamentaria han de comparecer ante las comisiones correspondientes en los términos de los respectivos reglamentos.

La segunda, de mayor trascendencia, consistió en establecer un régimen específico para la propuesta de candidatos a magistrados provenientes del Senado, que habrían de venir de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determinase el Reglamento de la Cámara.

Este cambio que, siguiendo a nuestro Alto Tribunal, podríamos calificar de claro reflejo de la función de representación territorial del Senado, al convertirle en el vehículo de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, en el hacedor de «la voluntad constitucional inequívoca de integrar la estructura territorial del Estado en la composición del Tribunal Constitucional»⁴⁹, tuvo la consecuencia práctica e inmediata de promover una reforma del Reglamento del Senado, aprobada por el Pleno de esta Cámara en su sesión del día 21 de noviembre de 2007⁵⁰, que introduce un nuevo apartado 7 al artículo 184 y a partir del que se articula el procedimiento siguiente:

- Cuando proceda la elección por el Senado de los magistrados del Tribunal Constitucional, el presidente de esta Cámara comunicará

⁴⁸ Desde el punto de vista del procedimiento parlamentario de elección, y hasta llegar a la regulación actual se sucedieron: sendas Resoluciones de la Presidencia del Congreso de 7 de febrero de 1980 y del Senado de 30 de enero de 1980, los Reglamentos de las Cámaras de 1982 (RCD 10 de febrero de 1982, todavía en vigor), el Texto Refundido del Reglamento del Senado de 9 de mayo de 1994 y sus reformas aprobadas el 15 de junio de 2000 y el 21 de noviembre de 2007, así como la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000.

⁴⁹ STC 49/2008, de 9 de abril. FJ 13.

⁵⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 53 (h), de 22 de noviembre de 2007.

- a los presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura de un plazo para la presentación de las candidaturas.
- Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos.
 - Las candidaturas deberán acreditar, de forma indubitada, que los candidatos cumplen los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo y se presentarán acompañadas de una relación de los méritos profesionales y demás circunstancias que, en opinión de la Asamblea Parlamentaria, manifiesten la idoneidad del candidato para el puesto.
 - La Mesa podrá solicitar a la Comisión criterio acerca del cumplimiento por el candidato o candidatos propuestos de los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo. Oída la Comisión, la Mesa decidirá sobre la admisión a trámite de la candidatura. En caso de inadmisión, se dará cuenta a la Asamblea o Asambleas Parlamentarias autoras de la propuesta, que podrán presentar nuevo candidato en el plazo que al efecto establezca la Mesa del Senado.
 - La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.

La última reforma de la LOTC en esta materia sería la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que añade un nuevo apartado cinco en el artículo 16 para regular las vacantes producidas por causas distintas a la de la expiración del periodo para el que se hicieron los nombramientos, que 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, y para establecer, en los supuestos de retrasos en la renovación por tercios, que a los nuevos magistrados designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación.

Sin perjuicio de los que ahora calificamos pequeños retrasos en las primeras elecciones de los magistrados del Tribunal Constitucional, que valieron el reproche del que fue su presidente don Francisco Tomás y Valiente⁵¹, hemos de destacar que son estas últimas reformas las que han influido no precisamente de forma positiva, en lo que al cumplimiento de los plazos de renovación se refiere.

⁵¹ LÓPEZ GUERRA, L., 2020, p. 75.

En efecto, los 4 magistrados que el Senado debía elegir en 2007 se eligieron el 1 de diciembre de 2010, con tres años de retraso.

Recién aprobadas las reformas de la ley y del reglamento que afectaban directamente al procedimiento de elección de los magistrados de procedencia senatorial, debía procederse por esa Cámara a la renovación del Tribunal, al expirar el periodo de nombramiento en diciembre de 2007. Si bien se abrió plazo inmediato para la presentación de las candidaturas por las Asambleas (hasta el 15 de diciembre), lo cierto fue que, la Mesa de la Cámara hubo de suspender el plazo, el 4 de diciembre a solicitud de diversas Asambleas autonómicas, sin que, como consecuencia de la disolución de las Cámaras el 15 de enero de 2008, se retomara el procedimiento hasta ya iniciada la IX Legislatura.

El principal escollo que encontraría este procedimiento en la legislatura fue el de la decisión de la Mesa respecto de la admisión a trámite de las candidaturas y que, tras finalizar el plazo de su presentación y ser necesaria la solicitud de aclaración a las Asambleas sobre diversos datos relativos a algunos de los candidatos, quedó pendiente de calificación en noviembre de 2008 y hasta junio de 2010, cuando volvió a activarse el procedimiento.

Pero ni siquiera en el año 2010 el Tribunal Constitucional contó con todos sus miembros, ni su composición fue acorde con los procesos de renovación, pues el Congreso de los Diputados no había cubierto la vacante por fallecimiento, en mayo de 2008, de uno de los magistrados del Tribunal elegidos por esa Cámara, ni en diciembre de 2010 había procedido a renovar los tres restantes tal y como le correspondía. De hecho, los cuatro candidatos del Congreso no fueron elegidos hasta julio de 2012. A esta circunstancia se le añade la reforma de la LOTC de 2010, antes expuesta, por lo que los magistrados que debieron ser elegidos en 2007 y que lo fueron, sin embargo, en 2010, solo lo serían por un mandato de seis años (el procedimiento de renovación iniciado por la comunicación del presidente del Tribunal en junio de 2016 culminaría con la elección de los nuevos magistrados en marzo de 2017), y los de 2012 lo serían por un periodo de siete años, aunque el retraso en su renovación (de julio de 2019 a marzo de 2021) les permitiera, por efecto de la *prorrogatio*, alargar su mandato.

La lista de anomalías no acaba en este punto, más allá de los problemas para renovar el tercio de magistrados del Tribunal Constitucional provenientes del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial, por lo que a la elección parlamentaria se refiere, hemos de recordar que con fecha 27 de julio de 2022 cesó como magistrado (proveniente del turno del Senado) don Alfredo Montoya Melgar. En consecuencia, y conforme a lo dispuesto en el artículo 184.7 del RS, el presidente dio traslado de la vacante a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, abriéndose el plazo correspondiente para presentación de candidaturas, plazo que, por el momento y a solicitud de algunas de estas Asambleas se ha prorrogado primero hasta el 12 de diciembre de 2022 y, posteriormente, hasta el 14 de febrero de 2023.

3.2.5. Consejo de Administración de la Corporación RTVE

El reconocimiento y evolución de la competencia parlamentaria para elegir a los miembros del Consejo de Administración de la ahora Corporación RTVE (antes Ente Público de RTVE) es también uno de los recorridos más azarosos.

Si iniciamos la andadura con la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, que definía a la radiodifusión y la televisión como servicios públicos esenciales cuya titularidad correspondía al Estado y que se ejercerían a través del Ente público RTVE, observamos que ya existe un claro reconocimiento de la participación parlamentaria en la elección de los miembros que han de formar parte de los órganos del gobierno de este Ente.

En efecto según la ley de 1980, el Ente público RTVE se estructura, a efectos de su funcionamiento, administración general y alta dirección en los siguientes órganos:

- a) Consejo de Administración (compuesto por 12 miembros).
- b) Consejeros asesores de Radio Nacional de España (RNE), Radio Cadena Española (RCE) y Televisión Española (TVE).
- c) Director general.

Tanto al Congreso como al Senado correspondía la elección de los miembros del Consejo de Administración (seis cada Cámara), así como las vacantes que pudieran producirse, mediante mayoría de dos tercios entre personas de relevantes méritos profesionales y por un periodo que venía a acompañarse con la legislatura⁵². Según esta primera regulación, el Director general del Ente lo elegía el Gobierno.

La Primera elección tuvo lugar en primer término en el Congreso de los Diputados bajo la normativa aprobada por la Resolución de la Presidencia sobre el procedimiento de propuesta y elección por el Congreso de los Diputados de vocales o miembros de órganos o instituciones exigida por disposiciones constitucionales o legales, de 7 de febrero de 1980⁵³, que había regido también para las primeras elecciones de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. El proceso fue desde el principio conflictivo, requiriendo de hasta tres sesiones plenarias fallidas para lograr un acuerdo sobre los seis consejeros que debía elegir la Cámara Baja, lo que finalmente tuvo lugar en la sesión plenaria de

⁵² La Ley de 1980 en el artículo séptimo, apartado uno expresamente recoge la expresión «elegidos para cada Legislatura». Y Para el Director general, que nombra el Gobierno establece en el artículo diez, apartado dos «el mandato del Director general será de cuatro años, salvo disolución anticipada de las Cortes Generales. En este supuesto continuará en su cargo hasta la designación de Director general».

⁵³ BOCG. Congreso de los Diputados. I legislatura. Serie H. Otros Textos Normativos Núm. 28-I, de 9 de febrero de 1980.

30 de octubre de 1980⁵⁴. En su sesión plenaria del 5 noviembre de ese año, el Senado eligió a sus seis consejeros.

La elección siguiente, en mayo de 1983, requirió dos sesiones plenarias esta vez en el Senado, eligiéndose primero cinco consejeros de una propuesta de seis miembros formulada conjuntamente por los Grupos parlamentarios Socialista y Popular y, un mes más, tarde el sexto consejero⁵⁵.

Las siguientes elecciones de los miembros del Consejo de Administración en sucesivas legislaturas y hasta la aprobación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, se llevaron a cabo con las mismas patologías que observamos en la elección de otros cargos, esto es, protestas de los grupos parlamentarios minoritarios, que en cada elección manifestaban su rechazo al sistema⁵⁶, aumento de los retrasos en el plazo de la elección (de un año en las Legislaturas IV y V) o la sucesión de vacantes anticipadas que no siempre se llegaban a cubrir.

Nada más constituirse la VIII Legislatura se aprueba el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, con el fin de que elabore una propuesta que permita articular un marco legal para la Radio y la Televisión Pública más acorde con el mandato del artículo 20.3 de la CE.

En dicho informe se señala abiertamente que

“El Consejo de Administración, designado por el Senado y el Congreso por mayoría de dos tercios, ha sido objeto estos años de acuerdos entre los grandes grupos parlamentarios, pero la indefinición del perfil de sus componentes (“personas de relevantes rasgos profesionales”) y el sistema de cuotas por grados de representatividad en las Cámaras, han empujado generalmente el consenso mayoritario hacia militantes o simpatizantes, incluso totalmente ajenos a los sectores de la comunicación o de la gestión. Las consiguientes mayorías automáticas para los partidos gobernantes difícilmente podían permitir que cada Consejo actuara como contrapeso al poder de cada Director General. Además, sus competencias recortadas, impropias de un auténtico Consejo de Administración, han impedido que, incluso en casos puntuales de minoría del partido gubernamental, este órgano haya sido capaz de controlar efectivamente ni siquiera aspectos tan fundamentales como los presupuestos o la programación anual⁵⁷”.

⁵⁴ Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1980, Números 77, de 27 de marzo, 78, de 9 de abril, 80, de 15 de abril, 86, de 6 de mayo y 126 de 30 de octubre.

⁵⁵ Diarios de Sesiones del Senado. II Legislatura. Año 1983. Números 14, de 12 de mayo y 17, de 14 de junio.

⁵⁶ Diario de Sesiones del Senado III Legislatura. Año 1986. Núm. 15, de 18 de diciembre de 1986. Diario de Sesiones del Senado IV Legislatura. Año 1990. Núm. 46, de 5 de diciembre de 1990.

⁵⁷ También crítica este informe la elección gubernamental del Director general «El nombramiento gubernamental directo del Director General, centro de casi todo el poder ejecutivo en RTVE, ha mostrado durante estos años, en ausencia de tradición democrática, una clara y reincidente desviación

En este informe el Consejo, además de proponer que la estructura del Ente Público pasara al de Corporación (participada al 100 por 100 por el Estado), hacía una nueva propuesta de órganos de dirección que daba mayor protagonismo al Consejo de Administración cuyos consejeros, solo en parte estarían elegidos por el Parlamento⁵⁸.

Tras la presentación del informe, se aprobaría la Ley 17/2006, de 5 de Junio, que, a pesar de señalar en su Exposición de Motivos que «recoge las principales propuestas del informe elaborado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado»⁵⁹ se aparta de las propuestas de los expertos en cuanto al procedimiento de elección de los miembros de Consejo de Administración.

respecto a los objetivos de la ley. Carente el Consejo de Administración de cualquier facultad de control, por su función previa de “oído” en esta designación, los Gobiernos han optado, en la mayor parte de los casos, por personas afectas a sus filas, como llave de un intervencionismo sistemático, que no sólo ha implicado distorsiones en la programación o sospechas sobre la independencia e imparcialidad de la información. La dependencia gubernamental sistemática ha determinado una estructura de poder no orientada a la gestión económica eficiente. La inestabilidad crónica de la dirección general, contraria a su preceptiva permanencia de cuatro años, ha sido sobre todo incompatible con una gestión racional de la empresa pública —tres directores generales bajo UCD (1980-82), cuatro en los mandatos del PSOE (1982-1994); cinco en los del Partido Popular (1996-2004)— y explicaría por sí sola la dificultad de una gestión estable y racional, además de la ausencia de planes aprobados de viabilidad o estratégicos de futuro». Y el funcionamiento de la Comisión de Control Parlamentario de RTVE que según el informe «ha reproducido las mayorías gubernamentales, duplicando en la práctica las funciones del Consejo de Administración, sin otras consecuencias que la reiteración de un debate político permanente sobre las manipulaciones del Gobierno de turno. Y los numerosos errores de gestión y problemas económicos expuestos en los informes de la Intervención Delegada de Hacienda o del Tribunal de Cuentas, no han recibido por parte de los gestores o del propio Parlamento la atención suficiente para promover los cambios que se recomendaban». https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_reforma_medios_publicos.pdf (pp. 31 y 32).

⁵⁸ Según señala el informe mencionado en la nota anterior, p. 135, la elección se efectuará a razón de: «Cuatro miembros elegidos para cada mandato, la mitad por el Congreso (2) y la mitad por el Senado (2), mediante mayoría reforzada de dos tercios de la Cámara correspondiente, a propuesta de al menos la mitad de los Grupos parlamentarios existentes redondeada al alza. Y previo examen de idoneidad ante la Comisión parlamentaria correspondiente.

Dos miembros elegidos por el Consejo Audiovisual, por mayoría de al menos dos tercios de sus miembros

Dos miembros designados por los dos sindicatos más representativos en RTVE.

– El tiempo de mandato será de seis años, sin posibilidad de reelección en el periodo consecutivo.

– La renovación de los miembros del Consejo se realizará por mitades, a razón de cuatro cada tres años, por cuotas iguales de cada uno de sus electores. Para el caso de los primeros electos, se realizará un sorteo entre los mismos al inicio de su mandato, resultando aquellos que cesen con un mandato de tres años, y con la posibilidad excepcional de ser reelegidos por una sola vez.

– Las vacantes que se produzcan serán cubiertas por las Cámaras, el Consejo Audiovisual o los sindicatos, según corresponda.

– Los acuerdos del Consejo de Administración se adoptarán por la mayoría de los miembros presentes, salvo en los supuestos en los que se exija expresamente mayoría cualificada.

– El Consejo contará con un Presidente, elegido de entre sus miembros, que tendrá voto de calidad en caso de empate».

⁵⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958&tn=1&p=20060606>.

En efecto, el número de consejeros, según la redacción original de la ley, es de 12 que serán íntegramente elegidos por «las Cortes Generales, a razón de ocho por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, de entre personas de reconocida cualificación y experiencia profesional». Eso sí «dos de los miembros del Consejo a elegir por el Congreso, lo serán a propuesta de los dos sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la Corporación RTVE y sus sociedades». Los candidatos propuestos «deberán comparecer previamente en audiencia pública en el Congreso y el Senado, en la forma que reglamentariamente se determine, con el fin de que ambas Cámaras puedan informarse de su idoneidad para el cargo. Su elección requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara correspondiente».

En cumplimiento de la remisión que hace la ley, las Mesas del Congreso y del Senado aprobaron la Resolución de 12 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, en la que se incluye una sucinta regulación del procedimiento de elección de los miembros del Consejo que remite a lo establecido en los reglamentos, con dos peculiaridades, una referida a la renovación parcial de los consejeros de propuesta sindical y la otra para reconocer la obligatoriedad de la comparecencia de los candidatos ante la «comisión competente».

Finalmente, la Ley se apartaba de la propuesta de elección del Director general hecha en el informe del Consejo, ya que se regula la figura del presidente de la Corporación RTVE y del Consejo que será designado por el Congreso de los Diputados, de entre los doce consejeros electos, por mayoría de dos tercios de la Cámara⁶⁰.

El 19 de diciembre de 2006 el Pleno del Congreso de los Diputados eligió a sus ocho consejeros y al presidente y el del Senado eligió a sus cuatro.

Así mismo, y aunque el artículo 11 disponía que el mandato de los consejeros era por seis años no renovables, el artículo 12, apartados 2 y 3, establecía que las vacantes se deberían cubrir por las Cámaras, a propuesta de los grupos parlamentarios o de los sindicatos más representativos, según correspondiera⁶¹ y que el Consejo de Administración se habría de renovar parcialmente por mitades, cada tres años, por cuotas iguales en razón del origen de su propuesta, rigiendo para la primera renovación lo dispuesto en la transitoria cuarta.

De esta forma, correspondería proceder a la primera renovación a principios del año 2010, renovación que no tendría lugar, a pesar de que el enton-

⁶⁰ Artículo 11 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, en su versión original.

⁶¹ Así, en noviembre de 2009 renunciaría a sus cargos de consejero y presidente de la Corporación, Luis Fernández Fernández, procediéndose por el Congreso de los Diputados, ya que de él provenía este consejero, a la elección de un nuevo que a la sazón también sería nombrado presidente de la Corporación, en la sesión plenaria de 24 de noviembre de 2009 (DS Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Año 2009. Núm. 125).

ces presidente de la Corporación RTVE comunicara en enero de ese año los nombres de los consejeros que debían ser sustituidos en virtud del artículo 12 y la disposición transitoria cuarta. Tras sucesivas ampliaciones del plazo de presentación de candidaturas, la elección se trasladó a la X Legislatura.

Bajo esta situación de parálisis se produce, además de la modificación introducida por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (solo tangencial a nuestros efectos), una reforma vía decreto ley que afecta directamente a la regulación de la composición y a la elección parlamentaria de los miembros del Consejo de Administración.

Esta nueva regulación, introducida por el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, se presentaba para solucionar una clara situación de crisis institucional en el Consejo de Administración, con dos presidentes dimitidos (uno en 2009 y otro en 2011) dos vacantes entre los consejeros y cinco consejeros cuyo mandato había expirado a principios de 2010 (esto es dos años antes de la aprobación de esta norma).

El decreto ley modificaba así el número de consejeros, que pasaba de doce a nueve, y hacía desaparecer los dos consejeros que debían venir de la propuesta de los dos sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la Corporación. Consecuentemente con esta reducción, el decreto-ley establecía un nuevo reparto entre las Cámaras del número de consejeros que debían elegir cada una de ellas (cinco el Congreso y cuatro el Senado) y matizaba el sistema de mayorías que debía regir para la elección tanto de los consejeros, como del presidente, pues en primera vuelta se mantenía la mayoría de dos tercios, pero se reconocía, en caso de no lograrse esta mayoría, una nueva votación trascurridas veinticuatro horas, en la que solo se exigía mayoría absoluta. Por último, el real decreto ley (apartado seis) también modificaba la redacción original del apartado 2 del artículo 12, introduciendo una regla que ya imperaba en otros nombramientos, esto es, que las personas designadas para sustituir por vacante a un consejero lo serán por el tiempo que reste del mandato de su antecesor y añadía que estas vacantes deberán ser cubiertas por las Cámaras a propuesta de los grupos parlamentarios.

A pesar de que los apartados uno a cinco del real decreto ley fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional, la renovación parcial tendría lugar en el Senado en la sesión plenaria del 18 a 20 de junio de 2012, y en el Congreso de los Diputados en las sesiones plenarias del 19 y 21 de junio de 2012, en ambos casos en segunda votación y por mayoría absoluta⁶². Dos años más tarde se produciría nuevamente la vacante en la Presidencia de la

⁶² Diarios de Sesiones. Senado. X Legislatura. Sesión plenaria número 13. Núm. 22, de 18 de junio de 2012 y núm. 24, de 20 de junio de 2012. Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura. Números 41 (sesiones plenarias 40, de 19 de Junio) y 43 (sesión plenaria 42, de 21 de junio).

Corporación, debiendo el Congreso elegir nuevo consejero (lo que hizo en las sesiones plenarias de 14 y 16 de octubre de 2014) y nuevo presidente, elección que tuvo lugar en las sesiones plenarias del 16 y 22 de octubre, incumpléndose así el plazo de las veinticuatro horas para celebrar la segunda votación exigido en la Ley 17/2006⁶³.

Ante esta situación, nada más comenzar la XII legislatura, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, con el objetivo de volver a la redacción original de la ley de 2006, presentó una proposición de Ley sobre la modificación de la ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos.

La tramitación de esta iniciativa es el mejor reflejo de una situación que, en la elección de estos cargos, combinaba el desacuerdo con vanos intentos de llegar a una solución definitiva.

Tomada en consideración la iniciativa por el Pleno del Congreso en marzo de 2017, se acuerda a continuación disponer su tramitación por el procedimiento de urgencia, y en la sesión plenaria de 17 de mayo se acuerda también su tramitación directa y en lectura única.

A la vista de las enmiendas de los grupos parlamentarios en el Congreso, se podía anticipar el desastre, si bien no era muchas las enmiendas presentadas (29) sí era muy distinto el tenor de unas y otras, no existiendo coincidencia ni siquiera en el número de miembros que debían integrar el Consejo de Administración. En la sesión plenaria de 22 de junio de 2017 el Congreso aprobaría, entre otras, dos enmiendas, la número 8 Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, y la 21 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que proponían un número diferente de miembros para el Consejo de Administración (doce la primera, nueve la segunda). Finalmente, el consenso se logró en el Senado, con un Consejo de Administración formado por diez consejeros⁶⁴.

La Ley aprobada, Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos, tuvo dos consecuencias fundamentales.

La primera de ellas fue la de dejar sin efectos jurídicos directos a la STC 150/2017, de 21 de diciembre que, si bien declaraba la inconstitucionalidad

⁶³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura. Año 2014 Núm. 227, sesión plenaria núm. 215 de 14 de octubre (en esta sesión los diputados del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural y el señor Larreina Valderrama, la señora Fernández Dávila y el señor Baldoví Roda, del Grupo Parlamentario Mixto, se ausentaron del hemiciclo durante la votación) Diarios de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura. Año 2014 Núm. 231, sesión plenaria núm. 216 de 16 de octubre y Núm. 233, sesión plenaria núm. 218, de 22 de octubre.

⁶⁴ Para ver la tramitación completa de esta iniciativa consultar <https://www.senado.es/web/actividad-parlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=12&id1=624&id2=000005>.

y nulidad de los apartados primero, segundo y tercero y del inciso «de entre los nueve consejeros electos» del apartado quinto del artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2012, de 20 de abril, lo hacía respecto de una norma que ya no estaba en vigor.

A pesar de ello, sí son interesantes algunos pasajes del pronunciamiento de nuestro Alto Tribunal en relación con el tema que nos ocupa, por un lado, porque al hilo de la determinación de qué materias pueden regularse por decreto-ley, rechaza abiertamente considerar a la Corporación RTVE una institución básica del Estado⁶⁵ pero le confiere, siguiendo pronunciamientos anteriores, la naturaleza de servicio público «estrechamente vinculada a este respecto, en relación de dependencia, a los poderes públicos». Por otro lado, al reconocer la constitucionalidad de la regulación del nombramiento en doble vuelta vía decreto ley, el Tribunal rechaza que la regulación de este procedimiento de elección forme parte de la autonomía reglamentaria del artículo 72.1 CE, que solo abarca «la vida interna de las Asambleas ... para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno», y deja sentado que es la Ley 17/2006, la que regula el modo de renovación y cese de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y no la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 12 de noviembre de 2007⁶⁶.

En efecto, la segunda consecuencia que trae la Ley 5/2017 es precisamente la regulación de un nuevo Consejo de Administración de la Corporación RTVE formado por diez miembros que debían ser elegidos seis por el Congreso (a quien también corresponde la designación del presidente) y cuatro por el Senado, manteniéndose la mayoría de dos tercios para la elección y la exigencia de la comparecencia pública de los candidatos. Así mismo, se consagra la desaparición de los miembros de procedencia sindical y se mantiene la redacción del apartado 2 del artículo 12 que ya daba el Real Decreto-Ley 15/2012.

La ley de 2017 también introducía un régimen transitorio para la primera elección del nuevo Consejo que bajo la premisa de que las Cortes Generales debían aprobar, en el plazo de tres meses, una normativa que contemplase la selección de los miembros del Consejo de Administración y del presidente de la Corporación RTVE, fijaba los siguientes requisitos:

- 1) El proceso de selección y de elección debía hacerse también en el plazo de tres meses antes aludido.
- 2) Si en una primera votación no se alcanzare la mayoría de dos tercios, se habría de celebrar una segunda votación en un plazo no inferior a quince días donde los candidatos podían ser elegidos por mayoría

⁶⁵ Fundamento jurídico 9.

⁶⁶ Fundamento jurídico 10. Con ello el Tribunal reitera su doctrina a este respecto ya expuesta en sentencias como la 49/2008 o la 191/2016.

- absoluta, siempre que su candidatura hubiera sido propuesta por, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara que correspondiera.
- 3) La selección debía hacerse por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los grupos parlamentarios.
 - 4) Este Comité debía hacer públicos sus informes de evaluación y remitirlos a la Comisión competente para la correspondiente audiencia de los candidatos.
 - 5) En tanto no se apruebe esta normativa, la elección y las comparecencias previstas en el artículo 11 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, se llevarían a cabo con arreglo al procedimiento vigente.

La Ley entró en vigor el 1 de octubre de 2017, pero no tuvo el efecto deseado pues la situación de bloqueo institucional se mantuvo durante el último trimestre de ese año y el primer semestre de 2018.

El nuevo Gobierno surgido de la aprobación de la moción de censura al Gobierno presidido por don Mariano Rajoy Brey, el 1 de junio de 2018, aprobó entonces y casi de forma inmediata el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación de RTVE y de su presidente, decreto que impelía a las Cámaras a elegir en el plazo de 15 días naturales a los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y, al Congreso, a su presidente.

Además, este decreto-ley, si bien mantenía el régimen de mayorías que la ley establece para el nombramiento de los consejeros y presidente, introducía, con el fin de cumplir con la situación de urgencia, además de la reducción de los plazos, dos modificaciones: una era la sustitución del Senado para el caso de que esta Cámara no hubiera elegido en plazo a los consejeros que le correspondían y, la otra era la competencia del Gobierno para proponer un candidato que viniera a hacer las veces de Consejo de Administración y presidente de la Corporación (denominado administrador provisional único), elegido por el Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios, en primera vuelta, o por mayoría absoluta, en segunda y que se aplicaría si fracasaba el procedimiento parlamentario de designación.

A todo correr las Cámaras iniciaron un procedimiento de elección de los nuevos Consejeros. En el Senado las comparecencias ante la Comisión de Nombramientos y la celebración del primer Pleno tuvieron lugar el 3 de julio, y la segunda votación, tal y como disponía el real decreto-ley, el día 5 de julio, sin que en esta segunda vuelta se alcanzara la mayoría absoluta requerida. Mientras, en el Congreso de los Diputados, el resultado de la elección de sus seis consejeros fue distinta, alcanzando la mayoría absoluta en segunda votación la propuesta sometida al Pleno. Acto seguido, y tal y como exigía el real decreto ley, en sesión (extraordinaria) el Pleno del Congreso de los Diputados se reunió el 10 y el 16 de julio para elegir los cuatro consejeros de

propuesta senatorial, y en sustitución de aquella Cámara, sin que, nuevamente, se obtuviera las mayorías requeridas.

Al fracasar el procedimiento parlamentario de elección del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, y siempre siguiendo el real decreto, el Gobierno pasaba a asumir un papel protagonista proponiendo una administradora provisional única que fue elegida en segunda votación y por mayoría absoluta en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 27 de julio de 2018.

A su vez, la disposición final primera del Real Decreto 4/2018 modificaba la transitoria segunda de la Ley 5/2017, dando una redacción más detallada del procedimiento que deberían regular las Cortes Generales para la elección del Consejo de Administración de RTVE y que, finalmente, se aprobaría mediante la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 10 de julio de 2018, por la que se aprueban las normas para la renovación de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE⁶⁷.

Entre julio de 2018 y marzo de 2021, asistimos a un largo proceso de renovación del Consejo, en el que se intentó, por un lado, una mayor apertura del sistema, al articularse sobre la base de un concurso público al que se presentaron cerca de 100 candidatos, y, por otro, la incorporación de criterios objetivos para selección, al incluir un Comité de expertos encargado de evaluar la idoneidad de los concursantes.

Por otra parte, y al igual que ocurriera en el año 2017, el Tribunal Constitucional dictó Sentencia, tardía, con respecto al recurso presentado contra el Real Decreto Ley 4/2018.

La STC 134/2021, de 24 de junio, que declara inconstitucionales y nulos el apartado tercero, del artículo único y la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018, mantiene, sin embargo, la validez de la Resolución de 10 de julio de 2018 y los nombramientos realizados con arreglo a la misma, sin perjuicio de que las Mesas del Congreso y del Senado pudieran modificar, a la vista de esta inconstitucionalidad, dicha resolución si así lo consideran oportuno.

Por otra parte, de la interpretación que el Tribunal Constitucional hace en su fundamento jurídico 4, obtenemos una importante doctrina en relación con dos aspectos fundamentales de este estudio. Por un lado, que la potestad de designación de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE es un elemento sustancial del control parlamentario que ejercen las Cámaras, y es contenido esencial del apartado 3 del artículo 20 CE, considerando a esta función de nombramiento reflejo del pluralismo político que consagra la constitución y, por otro, que la expresión «parlamentario» alude a las Cortes Generales y, en consecuencia, el régimen de designación debe atender «al carácter bicameral de las Cortes

⁶⁷ BOCG, Cortes Generales, Serie A, núm. 214, de 13 de julio de 2018.

Generales, sin perjuicio de que en las distintas concreciones de tal régimen pueda plasmarse la distinta posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el sistema parlamentario caracterizado por un notorio bicameralismo imperfecto»⁶⁸.

Que la solución del nombramiento de los miembros del Consejo de Administración se había cerrado en falso con las reformas de 2017 y la Resolución de las Mesas de ambas Cámaras de 2018, lo demuestra el hecho de que año y medio después de su nombramiento el presidente de la Corporación RTVE, elegido conforme a este nuevo procedimiento, presentó su dimisión a finales de septiembre de 2022, abriéndose una nueva crisis institucional por cuanto que, aunque la representación de la Corporación venga a ser ejercida por la presidenta interina del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, conforme a lo previsto en los estatutos sociales de la Corporación, el Congreso debería iniciar los trámites para la cobertura de la vacante en el Consejo conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 12 de la Ley 17/2006, y en la disposición adicional de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 10 de julio de 2018, para, posteriormente, designar, de entre los diez consejeros electos, al que desempeñará el cargo de presidente de la Corporación RTVE y del Consejo, según dispone el apartado 4 del artículo 11 de la mencionada Ley 17/2006⁶⁹.

3.2.6. *El Observatorio de la Vida Militar*

El último de los procedimientos de elección que corresponde revisar hace referencia al más reciente de los órganos de elección parlamentaria, que tiene su origen en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Los retrasos en este órgano comienzan ya desde su origen pues su regulación no se aprueba hasta Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (arts. 53 y ss.), que configura al Observatorio de la Vida Militar como un órgano colegiado, asesor y consultivo, adscrito a las Cortes Generales «cuyas funciones son analizar aquellas cuestiones que incidan en el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de los miembros de las Fuerzas Armadas y fomentar aquellas actuaciones que coadyuven a la mejor regulación de la condición militar».

⁶⁸ Para un estudio más detallado de la STC 134/2021 véase GONZÁLEZ ESCUDERO, M.^a T., 2022.

⁶⁹ Más allá de la polémica surgida de la modificación de los estatutos sociales de la Corporación, tras el acuerdo favorable del Consejo de Ministros en su reunión de 4 de octubre, la actual situación, de alargarse en el tiempo, podría suponer una nueva crisis institucional de la que, ni el Parlamento, ni la Corporación, habrán de salir beneficiados, pero de la que quien más sufrirá será el propio sistema democrático ya muy dañado por la crisis institucional que también existe en el Consejo General del Poder Judicial.

Formado por un total de nueve miembros propuestos por al menos tres grupos parlamentarios de la Cámara correspondiente, cinco son elegidos por Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría absoluta y por un mandato de cinco años.

Por otra parte, y a pesar de que la disposición final décima de la Ley establecía que este órgano debía estar constituido en el plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, esto es, en abril de 2012, el primer Observatorio no se constituyó hasta noviembre de 2013, y en los debates de la Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso, ya se aprecia el desacuerdo, otra vez, de los grupos minoritarios, por el procedimiento establecido para su designación⁷⁰.

Finalmente, y como claro reflejo de la generalización de los retrasos en la renovación de todos los órganos de elección parlamentaria, el segundo Observatorio, que debería haber sido elegido en noviembre de 2018, se renovó en junio de 2021, con año y medio de retraso, periodo durante el que no hubo Observatorio alguno en funcionamiento, al no prever la Ley el régimen del saliente en caso de renovación tardía.

IV. LAS POSIBLES SOLUCIONES

La anomalía que supone la elección parlamentaria tardía de los miembros de las instituciones y otros órganos del Estado se ha intentado paliar de diversas formas.

Aunque en el caso del Defensor del Pueblo su posible vacante se cubre con la figura de los adjuntos, en la mayoría de los supuestos⁷¹ se regula la prórroga del órgano saliente. No obstante, en uno y otro caso parece que la norma está pensada para vacantes de corta duración.

Las situaciones de anomalía prolongada descritas en este trabajo, han favorecido que, más allá del plano doctrinal, se hayan buscado soluciones legislativas que maticen este régimen de *prorrogatio*, la más significativa, además de la descrita para la Corporación RTVE, la del Consejo General del Poder Judicial, en la que, tal y como hemos señalado anteriormente, la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, introduce dos nuevos artículos, el 570bis y el 598bis, en los que se limitan las atribuciones del Consejo y las de su presidente cuando aquel está en funciones, equiparando, según se expresa en la Exposición de Motivos, la situación en la que este órgano constitucional se encuentra a la del Gobierno en funciones o a la de las Cámaras disueltas,

⁷⁰ DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. X legislatura, Año 201, núm. 455. Sesión de la Comisión Consultiva de Nombramientos de 6 de noviembre de 2013.

⁷¹ Tribunal Constitucional, artículo 17.2 LOTC; Consejo General del Poder Judicial, artículo 570.2 LOPJ; Tribunal de Cuentas, artículo 22.3 de su Ley de funcionamiento; Corporación RTVE, artículo 12.1 de la Ley 17/2006.

como justificación para limitar las competencias del Consejo mientras no se proceda a su renovación.

Sin embargo, más allá de que una importante parte de la doctrina⁷² considere inadecuada la opción de la *prorrogatio* de los órganos constitucionales cuando no se llegue a un acuerdo para su renovación, y de que es imprescindible buscar una solución a las situaciones de anormal alargamiento de los mandatos, más allá de esto, parece necesario advertir que estas reformas no surgen de un sosegado estudio para solucionar las situaciones de *prorrogatio*, sino que más bien parecen una estratagema de los ejecutivos ante una situación de bloqueo, eso sí, con gravísimas consecuencias⁷³. Pero en esta situación nadie está libre de culpa. Los bloqueos del sistema por la oposición no suelen justificarse con razones objetivas, sino que aquella basa su negativa en considerar inadecuados a los candidatos del otro sin ofrecer mayor argumentación, o bien utiliza este bloqueo como mecanismo de presión para modificar una norma aun cuando no se cuenta con la suficiente mayoría para hacerlo.

Así, si volvemos al último discurso de apertura del año judicial⁷⁴ vemos la abierta crítica del entonces presidente del Tribunal Supremo y del Consejo a una y otra actitud, destacando, por un lado, los efectos devastadores de la LO 4/2021 que se van extendiendo a toda la organización judicial y que son un agravio para los propios ciudadanos, los grandes damnificados en cuanto destinatarios del servicio de la justicia, pero reiterando, por otro, que

“la renovación del Consejo debe acometerse con urgencia y de conformidad con la legislación vigente, sin que se pueda supeditar por ninguna fuerza política a sucesivas condiciones que impiden el cumplimiento del claro mandato constitucional del plazo, que no admite interpretaciones”.

Y ello sin perjuicio de considerar «ineludible» abordar la reforma del modelo una vez se haya producido la renovación, lo que se justifica en la crisis permanente del actual sistema. En todo caso, en su discurso don Carlos Lesmes Serrano, descartaba «remedios excepcionales», como la propuesta de dimisión en bloque del Consejo, pues ello llevaría a su paralización total con la imposibilidad material y jurídica de desarrollar su misión constitucional.

⁷² SANTAMARÍA PASTOR, J.A., 2008, p. 17.

⁷³ A modo de ejemplo recordemos que en un solo año el legislador se ha visto obligado a rectificar su propio criterio en relación con el Consejo General del Poder Judicial de forma que, cuando lo ha necesitado, lo que no se podía hacer según la LO 4/2021 ya sí se puede en virtud de la LO 8/2022.

⁷⁴ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2022). Discurso del Presidente del Tribunal Supremo en la apertura del año judicial 2022. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-urge-a-las-fuerzas-politicas-mayoritarias-a-poner-solucion-a-la-situacion-insostenible-de-la-justicia-renovando-el-Consejo-o-devolviendole-sus-competencias>

En esta misma línea se ha pronunciado el Comisario Europeo responsable de justicia (don Didier Reynders) durante su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el jueves 29 de septiembre de 2022, al señalar que

“la Comisión recomienda que se proceda de forma prioritaria a la renovación de los miembros del Consejo General y que, inmediatamente tras esta renovación, se inicie un procedimiento que tenga por fin adaptar las normas de nombramiento aplicables. Los estándares europeos prevén, de hecho, que el Consejo General del Poder Judicial se componga por una mayoría de jueces y que estos sean elegidos por sus pares, es decir, por otros jueces⁷⁵”.

A la vista de estas afirmaciones la cuestión que se nos plantea es la de si la *prorrogatio* es una solución adecuada al bloqueo de las instituciones o si, por el contrario, deberían buscarse otras alternativas.

Partimos de la base de que gran parte de la doctrina rechaza la figura de la *prorrogatio*. Santamaría Pastor resalta que no es una opción del constituyente y, aunque no puede tacharse de inconstitucional, sí considera totalmente inadecuada la opción de admitirla con carácter general, aceptando su uso solo si concurre algún requisito material, si se limita en el tiempo, o si se prevén formas alternativas de renovación⁷⁶, y analiza sus males al afirmar que:

- Es una técnica que por su naturalidad y aparente bajo coste al utilizarse, invita a su empleo sistemático (el órgano sigue funcionando y en consecuencia los peligros de su no renovación quedan ocultos).
- Es un factor de deslegitimación del órgano prorrogado y a la larga puede traer la deslegitimación del propio sistema constitucional, dañando a las instituciones al acentuar la sospecha de lealtad partidista.
- Potencia la sensación de interinidad de sus miembros, lo que fomenta la pasividad ante la toma de decisiones trascendentes.Y
- Justifica la limitación de sus potestades o competencias por cuanto se encuentran en una suerte de órgano en funciones⁷⁷.

Abundando más en su rechazo este autor, en 2008, llegó a tildar a la prórroga de figura con cierta «pulsión totalitaria» que podría llevar a la quiebra del sistema constitucional y ello porque, haciendo suyas las afirmaciones de Hanna Arendt, un «horizonte utópico de todos los partidos políticos consiste en una ocupación indefinida del poder político», lo que unido a la profesionalización de sus cúpulas acrecienta la necesidad del control de todos los órganos del aparato estatal.

⁷⁵ DS de las Cortes Generales, año 2022. XIV Legislatura, núm. 149.

⁷⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., 2008, p. 17.

⁷⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., 2008, pp. 20-23.

Quizá cuando el autor escribió su artículo «la *porrogatio* de los órganos constitucionales, apuntes mínimos sobre un tema que no lo es» sus afirmaciones parecerían arriesgadas, hoy, sin duda, estas palabras están más cerca de la realidad y parecen premonitorias. 14 años después de este artículo parece claro que la falta de renovación de un órgano apenas tiene coste social si este sigue cumpliendo con sus competencias mientras está en funciones, y también parece claro que esta situación de bloqueo solo adquiere protagonismo cuando se denuncia por quienes deben cumplir con su renovación, deslegitimando a sus miembros y por ende al sistema que representan. Finalmente, hoy observamos que una situación de prorroga prolongada ha justificado en ocasiones el nombramiento de cargos que suplen al órgano prorrogado (véase el caso de la Corporación RTVE) y, en otras, justifican la limitación de las funciones del órgano en cuestión (como es el caso del Consejo General del Poder Judicial).

A la vista de todos estos inconvenientes, analizamos otras opciones que buscan neutralizar el bloqueo institucional. Las soluciones que se barajan, obviamente, no son la panacea universal que buscaran los antiguos alquimistas, todas tienen pros y contras, solo las enumero.

- 1) La primera y quizá más radical de las soluciones sería la de prohibir la prórroga, esto es, cuando se acaba el mandato se cesa *ope legis*. Esta solución, sin embargo, solo parece viable si la renovación del órgano se hace por partes y siempre de tal manera que el quorum no se vea afectado. Además, este sistema para poder ser efectivo requiere el reconocimiento de lo que la doctrina denomina renovaciones individualizadas por las que, claramente, no optado nuestro legislador, pues, tal y como se ha ido exponiendo, la opción de nuestro legislador ha sido la de cubrir las vacantes solo por el plazo que restaba al sustituido⁷⁸. Por otra parte, y como señala Lucas Murillo⁷⁹, con estas renovaciones individualizadas se corre el riesgo de asistir a una reducción progresiva del número de miembros hasta llegar a la inoperancia de los órganos, lo que, a nuestro entender, produciría un vaciamiento del órgano que puede fomentar la búsqueda de soluciones alternativas de elección, no siempre muy acordes con el sistema constitucional vigente. La renovación del órgano por bloques (en el caso del Tribunal Constitucional por tercios, en el caso de la Corporación RTVE por mitades cada tres años) o la posibilidad de constituirse con los miembros nuevos de uno de los órganos encargados de la elección y los antiguos del órgano que incumple (véase el art. 570.1 de LOPJ) no ha sido tampoco la solución del problema al bloqueo institucional.

⁷⁸ Artículo 16 LOTC, artículo 22.2 de la Ley funcionamiento de Tribunal de Cuentas; artículos 570.3 y 571 LOPJ, artículo 12.2 de la Ley 17/2006.

⁷⁹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., 2010, p. 138.

- 2) Menos radical es la postura de autores como Aguiar de Luque⁸⁰ que propone en ocasiones una prórroga limitada (en el Consejo General del Poder Judicial admite la prórroga solo de los miembros de la Comisión Permanente) y, en otras defiende la limitación de las funciones cuando el órgano tenga vacantes (así propone que, al Tribunal Constitucional, cuando esté incompleto, se le impida resolver recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias). Pero estas opciones, al dañar el funcionamiento pleno del órgano de que se trate pueden romper con el equilibrio constitucional de poderes, favoreciendo, aunque sea a corto plazo, la actuación incontrolada del órgano que ostenta la posición más privilegiada del sistema (que en un sistema de parlamentarismo racionalizado es el Ejecutivo).
- 3) Otra propuesta sería la de buscar un sistema alternativo de elección, siguiendo el ejemplo del Tribunal Constitucional alemán, sin embargo, nada impide que este sistema alternativo, por mor de los bloqueos políticos, también paralice el proceso de elección, riesgo que ha llevado a que, incluso, se proponga la cobertura de los puestos por sorteo, si bien dudamos que esta solución encaje en nuestro ordenamiento jurídico. En todo caso, la figura de la elección con suplentes contemplada para los vocales del Consejo General del Poder Judicial podría considerarse un acercamiento hacia un sistema de cobertura automática de vacantes.
- 4) Reducir la exigencia de las mayorías y pedir, a lo sumo, mayoría absoluta, ha sido otra de las propuestas, pero esta opción, que como hemos visto se elige en determinados procedimientos como una opción en segunda vuelta, rompe la idea de consenso y participación de las minorías y favorece que el Ejecutivo controle la designación de un gran número de puestos. Pero es que, además, la experiencia nos dice que tampoco esta mayoría asegura evitar el retraso en la renovación del órgano y baste para ello remitirnos a la última elección del Observatorio de la Vida Militar.
- 5) López Guerra⁸¹, tras revisar algunas de las soluciones adoptadas por nuestro legislador, que trasladan la presentación de candidatos a instancias no parlamentarias, y tras constatar su fracaso, afirma que la solución requiere que los cambios incidan directamente en los órganos parlamentarios sin cuya actuación no hay elección, y propone fijar plazos para la realización de cada una de las fases parlamentarias del procedimiento que constriñan a estos órganos a actuar una vez iniciado este⁸². Finalmente, en la misma línea de buscar las soluciones en el ámbito

⁸⁰ AGUIAR DE LUQUE, L., 2009.

⁸¹ LÓPEZ GUERRA, L., 2020, pp. 82-83.

⁸² En esta línea se ha pronunciado recientemente Carmona Contreras en su artículo *Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica*, 2022 pp. 268-269.

parlamentario, Vidal Fueyo propone incluso sanciones económicas a los diputados y senadores cuando incumplen su obligación de elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional⁸³.

En definitiva, la doctrina no se cansa de buscar mecanismos que fuercen al Parlamento a actuar. Proponen ceses automáticos dejando vacantes los órganos pendientes de renovación, o sugieren fijar plazos específicos para las fases parlamentarias de la elección, pero la inmediata pregunta es: ¿qué pasa si a pesar de estos mecanismos de presión se incumple por las Cámaras su obligación de renovar estos órganos? La supuesta «presión social» claramente no revierte esta perversión del sistema y la sustitución de los órganos parlamentarios (a modo de sanción por su inactividad), si bien es posible en aquellos supuestos en los que el reconocimiento de esta función es un reconocimiento legal (véase Tribunal de Cuentas o la Corporación RTVE) no parece que sea posible, sin la correspondiente reforma constitucional, para otros como el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional o el Consejo General de Poder Judicial.

La solución pues no es fácil, pero si se quiere preservar el prestigio del órgano elegido y también del elector, no se puede ni debe abandonar su búsqueda, pues como dijera con enorme acierto Tomás y Valiente⁸⁴ «las instituciones ganan o pierden prestigio por lo que hacen, pero también por lo que con ellas se hace».

V. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AGUIAR LUQUE, L. «una nueva reflexión sobre la prorrogatio de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J.A. Santamaría», en revista española de derecho constitucional, n.º 85/2009, pp. 83 y ss.
- CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M. (2020). «La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 65, 11-31. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.01>.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2022). «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica». *Revista De Las Cortes Generales*, (113), 245-273. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1698>.

⁸³ VIDAL FUEYO, M. DEL C., 2022, p. 34.

⁸⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. DISCURSOS DE SUS PRESIDENTES (1980-2005).

Discurso de despedida del Presidente del Tribunal Constitucional, don Francisco Tomás y Valiente, con ocasión de la renovación del Tribunal (Madrid, 8 de julio 1992), p. 35, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/publicaciones/Publicaciones/OTRAS-05.pdf>.

- CUENCA MIRANDA, A. (2022). «La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos». *Revista de las Cortes Generales*, (113), 275-303. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1699>.
- GONZÁLEZ ESCUDERO, M.^a T., <https://orcid.org/0000-0002-0056-8339> «el papel del Senado y los límites a la regulación por decreto-ley en el proceso de designación del Consejo de Administración de la Corporación de Radio y Televisión Española y de su Presidente como parte del control parlamentario de los medios de comunicación públicos. comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2021, de 24 de junio, recurso de inconstitucionalidad 3883-2018. (BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021)».
- LÓPEZ GUERRA, L. «Vexata quaestio: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales» <https://orcid.org/0000-0002-2106-7410> En: *Revista de las Cortes Generales*. - Madrid. - n. 108 (2020), <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1480>.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. «Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos Constitucionales (comentarios sobre la actualidad)» En: *Parlamento y Constitución*. - Toledo. - n. 13 (2010).
- PAUNER CHULVI, C. «Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos. Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos» Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2010.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «La prorogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es» En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. -Madrid. - n. 84 (sept.-dic. 2008).
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. «El problema de la renovación de los órganos constitucionales» En: *Revista de Derecho Político*. - Madrid. - n. 77 (en.-abr. 2010).
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. «Procedimientos de designación parlamentaria de Cargos Públicos. Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho». Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2010.
- VIDAL FUEYO, M. DEL C., «El Tribunal Constitucional». Ed, Marcial Pons. Fundación Giménez Abad. Madrid 2022.
- COMISIÓN EUROPEA
Documentos de trabajo de los servicios de la Comisión. Luxemburgo 13.7.2022. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/24_1_194017_coun_chap_spain_es.pdf.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2022). Discurso del Presidente del Tribunal Supremo en la apertura del año judicial 2022. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-urge-a-las-fuerzas-politicas-mayoritarias-a-poner-solucion-a-la-situacion-insostenible-de-la-Justicia-renovando-el-Consejo-o-devolviendole-sus-competencias-->

CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO

Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_reforma_medios_publicos.pdf.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. DISCURSOS DE SUS PRESIDENTES (1980-2005)

Discurso de despedida del Presidente del Tribunal Constitucional, don Francisco Tomás y Valiente, con ocasión de la renovación del Tribunal (Madrid, 8 de julio de 1992), p. 35, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/publicaciones/Publicaciones/OTRAS-05.pdf>.