

# La problemática de la integración de órganos por el Parlamento

Sumario: I. JUSTIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS.—II. LA PROBLEMÁTICA DE LA INTEGRACIÓN PARLAMENTARIA DE ÓRGANOS.—2.1. Mayorías cualificadas: del consenso a las cuotas.—2.2. La falta de consenso: bloqueos institucionales. Intentos de solución legislativa.—2.2.1. La *prorogatio*.—2.2.2. El cese automático al terminar el mandato: la exclusión de *prorogatio*.—2.2.3. La reducción de la mayoría requerida en caso de bloqueo.—2.2.4. Otras soluciones de Derecho comparado para evitar el bloqueo institucional.—2.3. La integración parlamentaria de la Junta Electoral Central.—2.4. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios de designación de cargos.—III. BIBLIOGRAFÍA.

## I. JUSTIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS

Cuando la Constitución o la ley atribuyen a una Cámara parlamentaria la designación de autoridades o de miembros de órganos colegiados, tal atribución suele responder a una doble justificación, consistente en dotar al titular o miembro designado de legitimación e independencia<sup>1</sup>, cualidades a su vez íntimamente relacionadas.

En efecto, la designación parlamentaria dota de legitimidad democrática al órgano designado, que lo es mediante una elección indirecta o de segundo grado, siendo el Parlamento el órgano representativo del pueblo elegido en una elección directa<sup>2</sup>.

---

\* Letrada de las Cortes Generales. Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> PAUNER CHULVI (2010, 57-58) considera que la designación parlamentaria de cargos institucionales cumple una triple función de legitimación, de control y de orientación política.

<sup>2</sup> PAUNER CHULVI (2003, 28-29) recuerda, no obstante, que los cargos designados son de naturaleza no representativa, porque su origen sólo remotamente se halla en el sufragio ciudadano y

Pero también se suele pretender dotar de independencia a los miembros y al propio órgano designado, en particular con respecto al poder ejecutivo, que podría pretender nombrar a personas afines e influir posteriormente en sus actuaciones. En los últimos tiempos han proliferado las llamadas Administraciones independientes, altos órganos de control de determinados sectores (mercado de valores, comunicaciones, radiotelevisión pública) en la designación de cuyos miembros participan de alguna forma<sup>3</sup> las Cámaras precisamente para dotarles de ese carácter.

Al exigir mayorías cualificadas o agravadas, se trata de evitar que el partido político que en un momento dado cuenta con la mayoría en el Parlamento pueda reservarse el nombramiento de todos los cargos, siendo necesario para alcanzar aquélla la negociación entre distintos grupos parlamentarios y el acuerdo sobre una composición plural del órgano a elegir. Las mayorías agravadas pretenden, por tanto, la protección y participación de las minorías.

## II. LA PROBLEMÁTICA DE LA INTEGRACIÓN PARLAMENTARIA DE ÓRGANOS

La consecuencia inmediata de la atribución a las Cámaras de la designación de titulares de cargos o miembros de órganos colegiados es la politización de estos nombramientos. Las Cámaras son órganos políticos, sus decisiones son decisiones políticas y sus actores, parlamentarios y grupos —trasunto de los partidos—, se mueven por criterios de esta naturaleza. Ello da lugar a que los mecanismos de integración de órganos previstos constitucional o legalmente no siempre funcionen correctamente, produciéndose desviaciones y bloqueos.

---

sus titulares no son representantes de nadie, ni siquiera de quienes les eligieron, quedando fuera del denominado circuito democrático.

<sup>3</sup> La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (arts. 2 y 3) establece la comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados de España previa al nombramiento por el Gobierno del Presidente del Consejo de Estado o de los máximos responsables de los organismos reguladores o de supervisión, entre otros cargos. Algunos órganos respecto de cuya integración o designación de cargos se prevé la comparecencia ante una Comisión o la expresión de criterio por la misma son: Adjuntos al Defensor del Pueblo, conformidad previa por la Comisión Mixta para las relaciones con el Defensor del Pueblo, artículos 2.6 y 8.2 LO 3/1981; Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear, aceptación por la Comisión correspondiente del Congreso por mayoría del tres quintos, art. 5 Ley 15/1980; Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, art. 49 Ley 7/2010; Observatorio de la vida militar, art. 53 LO 9/2011; información a la Comisión competente del Congreso con carácter previo al nombramiento del Gobernador del Banco de España, artículo 24.1 Ley 13/1994; Presidente y Consejeros de la Comisión Nacional de la Competencia, previa comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, que versará sobre la capacidad y conocimientos técnicos de los candidatos propuestos, art. 29 Ley 15/2007; Presidente y Consejeros de los organismos reguladores (Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal y Comisión Nacional del Juego), previa comparecencia del Ministro y de las personas propuestas ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, que versará sobre la capacidad de los candidatos, art. 13 Ley 2/2011, de Economía Sostenible; Fiscal General del Estado, comparecencia previa ante la comisión competente del Congreso de los Diputados, art. 29 Ley 3/1980, modificado por Ley 24/2007.

## 2.1. Mayorías cualificadas: del consenso a las cuotas

El caso español es particularmente ejemplificativo de uno de los problemas que plantea la pretensión de dotar de la mayor legitimidad posible a determinados órganos por la vía del amplio consenso en su designación parlamentaria<sup>4</sup>. Circunscribiendo nuestro examen al texto constitucional, la Constitución de 1978 atribuye a cada Cámara de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, la propuesta al Rey de nombramiento, por mayoría de tres quintos, de cuatro miembros del Tribunal Constitucional (art.159.1) y cuatro del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3). Por su respectiva ley orgánica reguladora se establece la misma mayoría para el nombramiento del Defensor del Pueblo y de los miembros del Tribunal de Cuentas. El consenso requerido para la integración del Consejo de Administración de la Corporación RTVE por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de titularidad estatal, era aún mayor —dos tercios—, lo que ha sido recientemente modificado por el Real Decreto-ley 15/2012, como veremos, para solucionar situaciones de bloqueo<sup>5</sup>.

La primera desviación respecto de las previsiones normativas de mayoría cualificada en la designación se produjo cuando los dos partidos políticos mayoritarios, en lugar de pretender alcanzar un consenso amplio sobre todos los candidatos, llegaron a acuerdos para distribuirse el número de cargos a cubrir, básicamente en función de su respectiva importancia numérica, lo que se conoce como sistema de cuotas<sup>6</sup>, que en ocasiones ha conducido incluso a

---

<sup>4</sup> Sobre la exigencia de mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos por determinados órganos, dice la STC 149/1993 que tienen por finalidad “garantizar el pluralismo político en tanto que valor superior del ordenamiento jurídico (1.1 CE) y estimular el más amplio consenso entre los elegidos por las distintas fuerzas parlamentarias en la adopción de ciertas decisiones”. El Tribunal entiende que no cabe aducir que la exigencia de mayorías excesivas pudiera bloquear el funcionamiento del órgano, porque “la finalidad de la mayoría cualificada, legalmente dispuesta, no puede ser otra que abocar a los miembros del Consejo a la razonable búsqueda del consenso, frente a la lógica de la simple mayoría, en la adopción de unos acuerdos, dado el carácter o naturaleza de estos”. En la sentencia 238/2012, el Tribunal declara que la mayoría cualificada “refuerza la legitimidad de los nombramientos”, y aunque “es cierto que la exigencia de un mayor grado de consenso lleva aparejado el surgimiento de las minorías de bloqueo”, “esta realidad, seguramente indeseable en el funcionamiento del sistema en la medida en que puede llevar al estancamiento en la toma de decisiones, no es por sí misma suficiente como para reputarse inconstitucional la introducción de una mayoría cualificada en el procedimiento de toma de decisiones del CGPJ” (FJ7).

<sup>5</sup> Otro ejemplo de órgano cuyos miembros eran designados por las Cámaras hasta la reforma operada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, era el Consejo de Coordinación Universitaria, conforme a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

<sup>6</sup> Como señala Espín (2001, 297), son inconvenientes de este sistema de cuotas que, al trascender a la opinión pública las propuestas de cada partido, los candidatos pueden quedar “marcados” políticamente para los ciudadanos, en menoscabo de la credibilidad de su independencia; y, en segundo lugar, la exclusión de los grupos minoritarios de la propuesta de candidatos (salvo voluntad de otorgarles magnánimamente algún puesto, añadimos nosotros), al no ser necesarios sus votos para alcanzar la mayoría requerida. Espín, no obstante (298), partiendo del juicio positivo de que el Parlamento designe a los magistrados del Tribunal Constitucional, considera razonable que el peso de la propuesta recaiga en aproximada proporción sobre los grupos parlamentarios de mayor presencia

acumular renovaciones de distintos órganos en una misma negociación<sup>7</sup>. La práctica de las cuotas existe también en otros países, como Portugal o Alemania, pero en España ha tenido efectos bastante perversos en cuanto a la politización de unos candidatos que se pretendía fueran independientes e incontestados, elegidos por sus méritos personales y profesionales<sup>8</sup>.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 108/1986 (FJ 13), en cuanto a la modificación introducida por la Ley 6/1985 en el sistema de elección de los miembros de extracción judicial del Consejo General del Poder Judicial, atribuyéndola a las Cortes Generales, pronunciaba unas palabras proféticas sobre el sistema de cuotas, aunque para rechazar la probabilidad de que imperara, y en todo caso, de que el riesgo fuera suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto controvertido:

“Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial. La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución”.

## **2.2. La falta de consenso: bloqueos institucionales. Intentos de solución legislativa**

El segundo problema que plantea la exigencia de mayorías agravadas para la designación parlamentaria de órganos es que aquéllas no se alcancen, por falta de consenso entre los partidos políticos representados en las Cámaras

---

en la Cámara, sin perjuicio de que cuanto mayor sea el consenso entre los grupos parlamentarios mejor para una propuesta de tanto relieve como la de los componentes del Tribunal Constitucional.

<sup>7</sup> Con la consecuencia de que se difuminan las características propias de cada una de estas instituciones, según PAUNER (2003, 184).

<sup>8</sup> La despreocupación de los partidos mayoritarios por la búsqueda del consenso, dice RUBIO LLORENTE (1993, 445), se ha convertido después en la despreocupación por la proporcionalidad, quedando la presencia de personas con simpatías políticas diversas entregada en cierto modo al azar al depender de cuál sea el partido dominante en el momento de cada renovación trienal [del Tribunal Constitucional].

designantes (con la consiguiente facultad de veto que supone que un grupo cuyos votos son necesarios para la mayoría se oponga a algún nombramiento concreto), y en consecuencia se produzca un retraso en la renovación de dichos órganos —que en España se ha producido y se produce de forma cada vez más acusada—, lo que origina perturbaciones en su funcionamiento<sup>9</sup>. Retrasos de casi un año en la tercera designación del Tribunal de Cuentas (2000-2001), de casi dos años en la integración del Consejo General del Poder Judicial que debía tener lugar en 2006, de tres años en la designación por el Senado de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que debió tener lugar en 2007 o de cuatro años en la elección por el Congreso de los Diputados de un magistrado fallecido, que finalmente tuvo lugar en julio de 2012<sup>10</sup>.

Frente a estas situaciones, el legislador ha intentado buscar soluciones que eviten llegar al bloqueo institucional. Vamos a ver algunos ejemplos de su introducción en España o en derecho comparado, dedicando atención después al peculiar sistema de integración parlamentaria de la Junta Electoral Central, que también prevé un procedimiento supletorio para evitar el bloqueo.

### 2.2.1. *La prorogatio*

El artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que los magistrados del TC continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles. Se consagra así la figura de la *prorogatio* de los magistrados que han concluido su mandato hasta su sustitución, a efectos de dotar de la debida continuidad a la actuación del Alto Tribunal<sup>11</sup>.

Esta previsión legal (contenida también respecto de los miembros del Consejo General del Poder Judicial en el artículo 115.2 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial) no ha sido suficiente para obtener que el Alto Tribunal estuviera siempre integrado por el número total de sus miembros, pues no soluciona, por ejemplo, el problema del fallecimiento (la renuncia debe ser aceptada por el Presidente del Tribunal, quien rechazó la presentada el 13 de junio de 2011 por tres Magistrados que la formulaban como protesta al retraso en su renovación), y de hecho la sustitución por el Congreso de los Diputados de Roberto García Calvo, Magistrado fallecido el 20 de mayo de 2008, no tuvo lugar hasta el 17 de julio de 2012, junto con los otros tres miembros cuyo mandato concluía el 8 de noviembre de 2010.

---

<sup>9</sup> Dimisiones o fallecimientos que no se cubren agravan el problema que el retraso plantea. En algún caso, la disminución del número de miembros ha colocado a algún órgano al borde de no poder lograr los *quorums* necesarios para adoptar acuerdos (CGPJ).

<sup>10</sup> Puede verse la relación de algunos de estos ejemplos en SANTAOLALLA, 2010, 26.

<sup>11</sup> *Prorogatio* que la reforma de la LOTC operada por la LO 6/2007 extiende a los cargos de Presidente y Vicepresidente (art. 16.3).

Sin estar expresamente prevista en la LOTC, como consecuencia del precepto citado la práctica instauró que el cómputo del mandato de los magistrados elegidos “con retraso” se realizara a partir del día de su nombramiento, para no disminuir el término constitucional de nueve años. Sin embargo, el retraso en la renovación a realizar por el Senado desde diciembre de 2007 hasta el 1 de diciembre de 2010, que llegaba a coincidir e incluso superar la fecha (8 de noviembre de 2010) en que debía ser elegido el tercio correspondiente al Congreso de los diputados tres años después, movió a modificar por Ley Orgánica 8/2010 el artículo 16.5 LOTC para disponer que “Si hubiese retraso en la renovación por tercios de los Magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación”.

Los largos retrasos acaecidos imposibilitaban cumplir a la vez con las dos prescripciones constitucionales: mandato de nueve años y renovación por tercios cada tres. Si en un primer momento la práctica optó por asegurar el primero, la modificación legislativa se ha inclinado por el segundo<sup>12</sup>, lo que supone en definitiva una contradicción con el mandato de nueve años establecido por el constituyente.

### 2.2.2. *El cese automático al terminar el mandato: la exclusión de prorogatio*

El modelo italiano de elección de miembros de la Corte Constitucional excluye la *prorogatio*, produciéndose el cese del magistrado al finalizar su mandato. La aplicación de este modelo es más adecuada a aquellos órganos en que la designación de miembros se hace uno por uno y no por bloques o por tercios, cuyo cese automático puede redundar negativamente en el funcionamiento del órgano, si no se provee a la inmediata sustitución.

En España, el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 3/1981 establece para el Defensor del Pueblo la sustitución en sus funciones por sus Adjuntos, por su orden, en caso de cese —incluido por expiración del plazo de su nombramiento— en tanto las Cortes Generales no procedan a una nueva designación<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> La doctrina no es unánime en relación con la generalización de la *prorogatio* en la designación de órganos constitucionales. Es conocida la crítica de Santamaría Pastor: sobre la base de que esta institución se compece difícilmente con los principios de temporalidad en el poder y de independencia, entiende (2008, 17) que admitirla con carácter general sin condicionarla a la concurrencia de requisito material alguno, sin límite temporal o sin previsión de sistemas alternativos de renovación es difícilmente compatible con el texto constitucional. Santamaría (20-24) destaca cuatro efectos perversos que tiene un juego sistemático del mecanismo de la *prorogatio*: tiende a retroalimentarse aceleradamente, permitiendo a los partidos enrocarse en su objetivo de nombrar personas afines; es un factor de deslegitimación del órgano prorrogado y sus decisiones; la sensación de interinidad inherente a la prórroga genera disfunciones en el funcionamiento del órgano y es un incentivo a la inactividad de sus miembros; la aplicación análoga de la figura del Gobierno en funciones es una incitación legal a la inactividad de los órganos constitucionales en situación de prórroga.

<sup>13</sup> Siguiendo este ejemplo, SANTAMARÍA PASTOR (2008, 25) se inclina por la supresión de toda *prorogatio* como solución experimental frente a la situación actual de incumplimiento generalizado

La historia constitucional nos muestra aquí también largos periodos de interinidad en el cargo de Defensor del Pueblo. Por citar sólo el último, de 30 de junio de 2010 (cese de Enrique Múgica Herzog por fin de su mandato y asunción de la suplencia por la Adjunta Primera) hasta la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de 21 de julio de 2012 del nombramiento de Soledad Becerril Bustamante como Defensora del Pueblo, previa votación favorable por mayoría de tres quintos por Congreso y Senado los días 17 y 18 de julio, respectivamente.

### 2.2.3. *La reducción de la mayoría requerida en caso de bloqueo*

Algunos autores se han pronunciado en España por la posible solución de un bloqueo institucional mediante la reducción de la mayoría cualificada requerida a mayoría absoluta o incluso simple. Así, Santaolalla (2010, 30-4), aun reconociendo el riesgo de abuso de la mayoría, pero confiando en un sentido de responsabilidad del partido gobernante.

Esta solución ha sido adoptada para la renovación de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE por el Real Decreto-Ley 15/2012, que modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, en el sentido de prever un sistema supletorio de mayoría absoluta para el caso de que no se obtenga la mayoría requerida de dos tercios en la elección parlamentaria de los miembros de la Corporación o su Presidente:

“Artículo 11.3. Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación en cada Cámara, no se alcanzare la mayoría de dos tercios, ambas Cámaras elegirán por mayoría absoluta a los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE en los términos del apartado 1 de este artículo.

4. El Congreso de los Diputados designará, de entre los nueve consejeros electos, al que desempeñará el cargo de Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo. Tal designación requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara. Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación no se alcanzare la mayoría de dos tercios, el Congreso de los Diputados designará por mayoría absoluta al Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo”.

La previsión legal se ha aplicado ya, eligiéndose por la mayoría absoluta prevista para la segunda votación dos Consejeros el 20 de junio de 2012 por el Senado y el 22 de junio por el Congreso<sup>14</sup>, Cámara que eligió al Presidente de la Corporación, también por mayoría absoluta, el 28 de junio de 2012.

---

de los plazos de nombramiento. En contraposición a esta posición, la supresión generalizada de la *prorogatio* parece aventurada a Aguiar (2009, 89), pues abocaría a los órganos a un posible cese indefinido de su actividad, con los riesgos que ello conllevaría.

<sup>14</sup> La segunda votación tiene lugar sin debate previo. Para las críticas de los distintos grupos de la oposición a la reforma (con excepción de CiU, y del Grupo Popular, que proponían a los candidatos), puede verse el *Diario de Sesiones del Congreso* n.º 41, de 19 de junio de 2012, pp. 41 y ss.

#### 2.2.4. *Otras soluciones de Derecho comparado para evitar el bloqueo institucional*

En la elección del Tribunal Constitucional alemán, conforme a la *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, transcurrido el plazo prescrito sin que se haya producido aquélla, es el propio Tribunal el que propone —de forma no vinculante— por mayoría simple candidatos a magistrados, en terna para cubrir una vacante o el doble de las vacantes si son varias. Se trata con ello de facilitar la elección, aunque como señala Santaolalla (2010, 30) esto no asegura que llegue a buen puerto a tiempo.

### 2.3. **La integración parlamentaria de la Junta Electoral Central**

Epígrafe aparte merece la consideración de la designación parlamentaria de miembros de la Junta Electoral Central porque no se trata de una elección realizada por el Pleno de las Cámaras.

Como es sabido, las Juntas Electorales integran la Administración electoral, que tiene por finalidad, según el artículo 8 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, “garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”.

Las Juntas son de composición mixta, profesores y jueces, siendo en el caso de la Junta Electoral Central, único órgano permanente, los segundos designados por sorteo entre Magistrados del Tribunal Supremo, y los primeros, Catedráticos en activo designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados.

Esta propuesta conjunta se realiza mediante un escrito suscrito por los portavoces de los grupos o fuerzas políticas. Evidentemente, no es fácil conseguir un consenso o —dado el sistema de cuotas antes expuesto— que se presten a la firma aquellos grupos o formaciones que no han intervenido en el proceso de negociación o que no se les ha otorgado cuota.

Es por ello que cobra interés lo previsto en el artículo 9.2 de la LOREG, según el cual

“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”.

Sin perjuicio de los retrasos habituales al inicio de cada legislatura y de la prórroga en sus funciones de los miembros anteriores, esta fórmula ha permitido salvar los supuestos de bloqueo por falta de acuerdo de algunos grupos parlamentarios.

## 2.4. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios de designación de cargos

El punto de partida para abordar el control de los actos parlamentarios de designación es que, en el Estado de Derecho, todos los actos del Parlamento han de estar sujetos a control, salvo los *interna corporis acta*, concepto que ha ido restringiéndose en aras de la protección de los derechos fundamentales.

Podemos partir de una clasificación de los actos parlamentarios en función de los órganos a quienes corresponde su control<sup>15</sup>:

- Actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, cuyo control corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa)<sup>16</sup>.
- Actos legislativos de las Cortes Generales o Asambleas autonómicas: leyes y normas con rango de ley, cuyo control corresponde al Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1a Constitución).
- Actos parlamentarios —en contraposición a los actos administrativos, son actos en los que las Cámaras ejercen sus funciones constitucionales o atribuidas por las leyes— no legislativos: en esta categoría podemos encuadrar los actos parlamentarios de designación, y a este tipo de control vamos a referirnos a continuación.

Estos actos, como los de todos los poderes públicos, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, según declara el artículo 9.1 de la Constitución. No obstante, a la hora de abordar su control, juega otro principio, el de autonomía parlamentaria<sup>17</sup>, que llevó al Tribunal Constitucional en un primer momento a aplicar la doctrina de los *interna corporis*

<sup>15</sup> Véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD, 1999, 223-224.

<sup>16</sup> El Tribunal Supremo ha afirmado claramente (por todos, ATS 27 septiembre 2001) que los actos parlamentarios de elección de cargos no son materialmente actos administrativos y no le corresponde en consecuencia su enjuiciamiento, siendo dicho control competencia del Tribunal Constitucional. En alguna ocasión, la Sala de lo contencioso administrativo de algún Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas ha mantenido otro criterio. Puede verse un estudio detenido en MARTÍNEZ CORRAL, JUAN ANTONIO, 2010, 134-40.

<sup>17</sup> STC 39/2008, sobre respeto por el Tribunal de la autonomía parlamentaria: Los parlamentos son... “ante todo escenarios privilegiados del debate público (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ. 6), concretamente un debate político institucionalizado mediante el establecimiento previo de unas reglas de juego en las que se concreta la autonomía parlamentaria y sobre cuyo contenido sólo de manera excepcional debe extenderse nuestra jurisdicción, en aras del respeto de esa misma autonomía parlamentaria”.

*acta*<sup>18</sup>, en expresión acuñada por Gneist, para excluir tales actos de su control, aunque posteriormente matizó tal postura para permitir la defensa de los derechos fundamentales<sup>19</sup>, por la vía del artículo 42 LOTC.

Este artículo fija el plazo para recurrir en amparo “las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”.

¿Qué derecho fundamental puede considerarse vulnerado por tales actos parlamentarios y quiénes están legitimados para interponer el recurso de amparo? Ha sido mediante la alegación por diputados de la violación de su derecho a ser elegido en condiciones de igualdad reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución, en su vertiente de derecho a ejercer las funciones parlamentarias (*ius in officium*), como han podido actos de designación ser controlados por el Tribunal Constitucional<sup>20</sup>. En suma, el derecho vulnerado es el derecho de sufragio pasivo como *ius in officium* y están legitimados los diputados que se vean impedidos a ejercer facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa<sup>21</sup>.

En la resolución de los recursos sigue estando presente el principio de autonomía parlamentaria, que conlleva la discrecionalidad de la Cámara en la

---

<sup>18</sup> Como garantía de la independencia de la Cámara frente al resto de los poderes del Estado. Véase BIGLINO CAMPOS, PALOMA, 1991, 21.

<sup>19</sup> “...el ejercicio de nuestra jurisdicción de amparo se ha extendido con naturalidad, cuando así lo ha requerido la defensa de los derechos fundamentales, al terreno de las relaciones más típicamente intraparlamentarias, tradicionalmente inmunes a la jurisdicción constitucional” (STC 118/1998, de 20 de junio).

<sup>20</sup> La vía del recurso de amparo ha sido utilizada en particular en el caso de la designación de senadores por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas conforme a lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución.

<sup>21</sup> Entre las facultades de los parlamentarios que el Alto Tribunal ha declarado forman parte del citado núcleo de la función representativa parlamentaria, podemos destacar, en materia legislativa, el derecho a la iniciativa legislativa mediante la presentación de proposiciones de ley (sentencias 124/1995, 38/1999 FJ 3, 242/2006 FJ 5), el derecho a presentar enmiendas (ATC 118/1999: “pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente, relevante del *ius in officium* del representante [STC 38/1990, fundamento jurídico 3.º a])”) y el derecho al voto de los parlamentarios, como forma más habitual de participar en las tareas de las Cámaras (STC 361/2006, FJ3). De la posibilidad de intervenir en los debates parlamentarios, dice la sentencia 141/2007, FJ 4, que no cabe duda de que está directamente relacionada con el núcleo de la función representativa, como instrumento de deliberación, expresión de las propias posturas y control del Gobierno, aunque se trata de un ámbito en el que cobra especial relevancia la autonomía parlamentaria, de forma que en esta materia la jurisdicción del Alto Tribunal sólo puede extenderse de manera excepcional y de conformidad con el principio de mínima intervención, para la estricta garantía de los derechos fundamentales de los parlamentarios. Otras facultades que también forman parte de dicho núcleo son las de constituir grupo parlamentario (STC 141/2007, FJ 4), presentar solicitudes de información (161/1988 FJ 7 y) y solicitudes de comparecencia (177/2002 FJ 5, 208/2003 FJ 5, 90/2005 FJ 3, 74/2009 FJ 4, 190/2009 FJ 3, 33/2010 FJ 5), así como diversos instrumentos de control (preguntas, 107/2001 FJ 4, 74/2009 FJ 3, 33/2010 FJ4, 44/2010 FJ 4; interpelaciones, 225/1992; mociones o proposiciones no de ley, 40/2003 FJ 3, 78/2006 FJ 3, 44/2010 FJ 5), mientras que no integran el mismo los derechos económicos de los parlamentarios (96/1988 FJ 3, 141/2007 FJ 4). Puede verse sobre esta cuestión GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, PIEDAD, 2011, 214-216.

elección (véase en particular STC 101/2008<sup>22</sup>), pero siempre respetando unos elementos reglados que pueden ser objeto de control: el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad exigidos por la normativa correspondiente; el respeto de las mayorías requeridas y la utilización, por regla general, de votación secreta por papeletas para la elección.

¿Y qué ocurre con los retrasos en la designación, recurrente en el tema que nos ocupa?

No hay sanción para estos retrasos, incluso el propio ordenamiento previamente presume que existirán, puesto que establece la figura de la *prorogatio* hasta que son designados los sustitutos.

En caso de retraso, no existe acto de un órgano de la Cámara impugnabile por la vía del artículo 42 LOTC. El Tribunal Constitucional, respecto del desarrollo de la Constitución, ha acuñado la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión para obligar al legislador a aprobar una ley en un plazo razonable. Pero no parece fácil trasladar esta doctrina a los nombramientos parlamentarios sin una previsión legal que la amparara<sup>23</sup>.

Las propias misivas de sucesivos Presidentes del Tribunal Constitucional a los Presidentes de las Cámaras instando a la elección de miembros que debían ser renovados evidencian la ausencia de otras armas alternativas a disposición del Alto Tribunal.

De otra parte, y en cuanto a los efectos de una eventual sentencia, se nos plantea qué ocurriría en el supuesto de que la Cámara no obedeciera a una intimación del Tribunal Constitucional: ningún órgano puede sustituir al Parlamento en la inclusión de un asunto en su orden del día, o en caso de que fracasen los intentos de alcanzar un consenso entre los grupos parlamentarios o de que en la propia votación no se alcance la mayoría requerida ¿Qué medios tendría a su disposición el órgano controlador para ejecutar su sentencia? ¿Podría acaso suplir la voluntad de la Cámara expresada mediante votación por una determinada mayoría?

Es evidente que la respuesta a la última pregunta debe ser negativa, y la anterior, teniendo siempre presentes los principios de autonomía parlamentaria y separación de poderes, tampoco conduce a ningún resultado positivo<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Que avala la libre decisión del Senado mediante el voto individual y secreto de sus miembros sobre las propuestas de candidatos presentados por los parlamentos de las Comunidades Autónomas en aplicación de la reforma introducida en el artículo 16.1 LOTC por la Ley 6/2007 y la consiguiente modificación del artículo 184.7 del Reglamento del Senado.

<sup>23</sup> En el mismo sentido, PAUNER CHULVI, 2003, 186-190.

<sup>24</sup> Como dice REQUEJO PAGÉS en referencia a la inconstitucionalidad por omisión (2008, 41), el Tribunal no cuenta con instrumentos para forzar la actividad legislativa —tampoco la de nombramiento, añadimos nosotros—, si bien puede incentivarla en mayor o menor medida según cuáles sean las soluciones de alcance o transitorias ideadas en la sentencia para suplir el vacío advertido. Fuera del caso en que la solución arbitrada por el Tribunal como transitoria en tanto se legisle pueda excitar *per se* el celo del legislador, no le cabe a aquél más instrumento para la garantía de la indemnidad de la Constitución que la confianza en el sentido de la propia responsabilidad institucional del Parlamento.

En conclusión, no cabe sino reconocer la primacía de la voluntad política y apelar al sentido institucional de sus actores, palabras que no dejan de ser un *wishful thinking* frente a una realidad política no siempre reconducible a la rigidez de las normas jurídicas que pretenden disciplinarla. Las normas aspiran al consenso y la concordia, la realidad va por otro lado.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, LUIS. 2009. “Una nueva reflexión sobre la *prorogatio* de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J.A. Santamaría”. *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 85, 83-98.
- 1987. “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”. *Revista de Derecho Político* n.º 24, 9-30.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, GONZALO. 2005. *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad.
- BIGLINO CAMPOS, PALOMA. 2001. *Los vicios del procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO. 2001. “Comentario al artículo 16”, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 293-304. Madrid: Tribunal Constitucional-BOE.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD. 1999. “Los actos de la Administración parlamentaria”, en *Los actos del Parlamento*, VV AA, 205-74. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- 2011. “El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa. *Teoría y Realidad constitucional* n.º 28, 205-242.
- MARTÍNEZ CORRAL, JUAN ANTONIO. 2010. *La función electiva de Les Corts: El control jurisdiccional de los actos realizados en ejercicio de la misma*. Valencia: Corts Valencianes.
- PAUNER CHULVI, CRISTINA. 2003. *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- 2010 “Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos”, en *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Santaolalla, Fernando y Pauner Chulvi, Cristina, 55-114. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, coord. 2001. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-BOE.
- 2008. “Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional”, XIV Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos, Vilna, mayo de 2008.

- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. 1993. “Jurisdicción constitucional y legislación en España”, en *La forma del poder*, 441-462. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SANTAOLALLA, FERNANDO. 2010. “Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho”, en *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Santaolalla, Fernando y Pauner Chulvi, Cristina, 13-54. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTAOLALLA, FERNANDO Y PAUNER CHULVI, CRISTINA. 2010. *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. 2008. “La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 84, 11-26.
- SIEIRA MUCIENTES, SARA. 2012. “Artículos 204, 205 y 206”, en *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, coord. M.<sup>a</sup> Rosa Ripollés Serrano, 1349-1365. Madrid: Congreso de los Diputados.
- TORRES MURO, IGNACIO. 2007. *La legitimación en los procesos constitucionales*. Madrid: Reus.