

LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS

PARLIAMENTARY INVOLVEMENT IN PUBLIC POSITIONS APPOINTMENTS

Alfonso CUENCA MIRANDA
Letrado de las Cortes Generales
Doctor en Derecho
<https://orcid.org/0000-0002-6329-2712>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

Entre las funciones más novedosas desarrolladas por los parlamentos se encuentra su intervención en la designación de autoridades y cargos públicos, participación que se justifica por el otorgamiento de legitimación democrática a los designados, en el ejercicio de la función de control y como manifestación de la dirección política como misión de las asambleas. En España, la intervención parlamentaria se prevé por la Constitución para determinados órganos constitucionales o de relevancia constitucional, intervención que en la práctica ha suscitado como principal problema el de los bloqueos operantes en la renovación de los mismos. Por otra parte, existe otra serie de supuestos muy heterogéneos establecidos más recientemente por diversas leyes en las que se prevén muy distintos grados de intervención del Congreso de los Diputados o de ambas Cámaras.

Palabras clave: Parlamento, designación de cargos públicos, función de dirección política, órganos constitucionales, bloqueos, autoridades independientes.

ABSTRACT

Among the most novel functions developed by parliaments is their intervention in the appointment of authorities and public offices, a participation that

is justified by the granting of democratic legitimacy to those appointed, in the exercise of the function of control and as a manifestation of the political direction as a mission of the assemblies. In Spain, parliamentary intervention is provided for by the Constitution for certain constitutional bodies or bodies of constitutional relevance, intervention which in practice has given rise to the main problem of blockages in the renewal of the same. On the other hand, there is another series of very heterogeneous cases established more recently by various laws in which very different degrees of intervention of the Congress of Deputies or of both Chambers are foreseen.

Keywords: Parliament, appointment of public officials, political leadership function, constitutional bodies, blockades, independent authorities.

SUMARIO: I. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES: NATURALEZA Y TIPOS. II. SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN DE INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES O DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, TRIBUNAL DE CUENTAS Y DEFENSOR DEL PUEBLO. III. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE OTROS CARGOS PÚBLICOS Y AUTORIDADES INDEPENDIENTES. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES: NATURALEZA Y TIPOS

En la mayoría de sistemas comparados, con diferente intensidad según los países que se tomen como referencia, el parlamento interviene en la integración de órganos constitucionales y en la designación de autoridades¹. Las razones de dicha intervención han sido abordadas por la doctrina, destacando al respecto tres principales (de carácter no necesariamente excluyente)². Así, de un lado, se señala la necesidad, o al menos la conveniencia, de que la integración de órganos de indudable relevancia en el arquitrabe político-constitucional de un país, cuente con la legitimación democrática, siquiera indirecta, que supone la intervención en su designación del órgano representativo por antonomasia del titular de la soberanía. Se trataría, pues, de conferir una irradiación democrática a la composición de tales órganos. En segundo término, se indica que la intervención del parlamento en la designación de autoridades o miembros de tales órganos supone una manifestación más de la potestad o facultad de control que corresponde a las Cámaras, función ésta (junto con la legislativa y la presupuestaria) incardinada dentro de las competencias clásicas de todo parlamento, y que ha ido cobrando importancia creciente en los últimos años hasta el punto de ser considerada por numerosos autores como la función más relevante entre las desempeñadas hoy en día por las asambleas parlamentarias. Por último, se indica también que la intervención parlamentaria referida supone una manifestación relevante de la función de dirección política (o *indirizzo*, en la terminología clásica italiana), de tal modo que con su actuación en el proceso de designación de los miembros de órganos

¹ Véase García Costa, F. M. «Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades», en *Criterio Jurídico*. Santiago de Cali, vol. 9, nº 2, pp. 63-80.

² Véase Pauner Chulvi, C. «Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos», en Santaolalla López, F. et Pauner Chulvi, C. *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2010, pp. 57-58; Santaolalla Lopez, F. *Derecho parlamentario español*. 2ª ed. revisada, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 425 y ss; Tudela Aranda, J. «Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones», en Corona Ferrero, J. M., Sández Pérez, A. et Souto Galván, M. *El reglamento parlamentario. Propuestas de reforma*. Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 422 y ss.

constitucionales y autoridades públicas el Parlamento estaría «condicionando» la actuación futura de tales órganos, al haber seleccionado candidatos con perfiles determinados, todo ello sin merma de la necesaria independencia de las instituciones integradas, por otra parte, constitucionalmente garantizada, incluso frente al propio parlamento.

La regulación de la necesaria participación (protagonista desde el punto de vista material en la mayoría de ocasiones) del parlamento en la designación de los miembros de determinados órganos constitucionales y autoridades administrativas independientes aparece regulada en una amplia variedad de normas, incluso de diferente rango. En primer lugar, ha de recordarse que, en los supuestos más relevantes, es la propia Constitución la que establece dicha intervención parlamentaria, regulando sus aspectos más destacados. Son los casos, en nuestro sistema, del Tribunal Constitucional (art. 159 CE) y del Consejo General del Poder Judicial (art. 122 CE), a los que habría de añadirse los del Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE), en los que la intervención parlamentaria en su designación aparece recogida de forma no expresa, sino implícita, en el texto constitucional.

En segundo término, los reglamentos parlamentarios también regulan la cuestión abordada (arts.204 a 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 184 a 186 del Reglamento del Senado). Dicha regulación reglamentaria se refiere principalmente a aspectos procedimentales, no conteniendo aspectos sustantivos, esto es, no establecen nuevos supuestos (cargos o autoridades concretas) o mayorías específicas para las designaciones en las que intervengan las Cámaras (al margen de los constitucional o legalmente establecidos). Y ello a pesar de que el art. 79.2 de la Constitución les habilite para ello, al establecer como posible excepción a la regla general de la mayoría simple para la toma de acuerdos parlamentarios, «las mayorías especiales que para la elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras». Por otra parte, en algunos casos, los preceptos reglamentarios han sido desarrollados o integrados para supuestos particulares con Normas aprobadas por las Mesas de las Cámaras o por Resoluciones de las respectivas presidencias. Así, entre otras, cabe mencionar a título ejemplificativo la Resolución de la Presidencia del Congreso, de 25 de mayo de 2000, relativa a la

intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado o la Resolución de las Mesas del Congreso 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 RTVE.

En tercer término, también existen una variedad de leyes muy heterogéneas por las que se establece y atribuye a las Cámaras (o solo al Congreso de los Diputados en algunos casos) una intervención (de distintos grados o intensidad según los supuestos) en la designación de determinados cargos o autoridades: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España; Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal, Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado; Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Derechos Personales y garantía de los derechos digitales, etc...

Examinadas las fuentes en donde se contiene la regulación de la temática analizada (y dejando para más adelante alguna cuestión en relación con la regulación por vía legal de esta materia) cabe repasar someramente la tipología de la intervención parlamentaria pudiendo realizarse tal clasificación atendiendo a diversos criterios.

En primer lugar, si bien se analizará con mayor detalle en el presente artículo, constituyendo el cuerpo principal del mismo, baste adelantar que la intervención no es siempre idéntica, pudiendo hablarse al respecto de distintos grados o intensidades. En los supuestos, si pueden calificarse así, arquetípicos, como es el caso de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional ya señalados, la intervención parlamentaria equivale de facto al nombramiento material de los miembros de tales órganos, correspondiendo el formal al Rey. En otros casos no corresponde a la/s Cámara/s el nombramiento, sino que se les atribuye una suerte de derecho de veto sobre el candidato propuesto por el Gobierno, el cual transcurrido un plazo sin formularse aquel se entenderá confirmado. En otros supuestos corresponderá a la Cámara (en estos casos sólo interviene el Congreso de los Diputados) el ratificar o aprobar la propuesta realizada por el

Gobierno. Finalmente, en otros casos es la Comisión competente del Congreso la que examinará la idoneidad y/o la presencia de un conflicto de intereses en los candidatos propuestos por el ejecutivo.

Como segundo criterio clasificatorio, atendiendo al tipo de órgano integrado por la intervención parlamentaria, cabe distinguir: a) Órganos constitucionales o de relevancia constitucional: los ya señalados Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo; b) Órganos sui generis, en tanto de naturaleza especial, como es el caso de designación de los vocales catedráticos de la Junta Electoral Central; c) Órganos ubicados en la órbita del ejecutivo, administraciones independientes y otros, cabiendo señalar entre los mismos: Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, Consejo de Seguridad Nuclear, Presidencia, Adjunto y determinados miembros del Consejo Consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos, Observatorio de la Vida Militar, Presidente del Consejo de Estado, Fiscal General del Estado, Gobernador del Banco de España, Autoridad Fiscal Independiente... En este tercer grupo, como puede observarse, se engloban supuestos muy variados, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

En tercer término, atendiendo al órgano (parlamentario) «designante», cabe distinguir diversos supuestos. a) Así, en primer lugar, los casos en los que es el Pleno el órgano interviniente, normalmente en último lugar tras la Comisión de Nombramientos³, correspondiendo a aquél el nombramiento material. Son los supuestos de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional ya aludidos; b) Por otra parte, nos encontramos con los supuestos en los que la intervención parlamentaria es monopolizada por la Comisión competente por razón de la materia: así, por ejemplo, la de Transición Ecológica en el caso de los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear o la de Justicia en el del Fiscal General de Estado; c) En tercer lugar, cabe señalar los supuestos, más excepcionales, en los que la intervención parlamentaria corresponde a la Mesa de la Cámara: son los casos de la designación de los vocales-catedráticos de la Junta Electoral Central, designados por la Mesa del Congreso, y del representante

³ Salvo en el caso del Defensor del Pueblo y sus adjuntos en los que interviene la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo.

del Senado (senador) miembro del Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de Datos, designado por la Mesa de la Cámara Alta. En relación con la cuestión ahora analizada, cabe indicar que la no intervención del Pleno, en especial en la designación de determinados cargos o autoridades podría plantear la crítica consistente en el cumplimiento sólo parcial de la ratio de conferir legitimidad democrática al órgano o autoridad designado, ya que es el Pleno el órgano que ostenta tal legitimidad en sentido completo al englobar la totalidad de la representación, mientras que de otros órganos como las Comisiones y, en especial, la Mesa de la Cámara (pues ni siquiera la componen miembros de todos los grupos parlamentarios, sino sólo de los mayoritarios), no puede predicarse idéntica conclusión)⁴.

II. SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN DE INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES O DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, TRIBUNAL DE CUENTAS Y DEFENSOR DEL PUEBLO

En primer término, cabe analizar agrupadamente la intervención parlamentaria en los casos en que la misma se establece, explícita o implícitamente, en la propia Constitución, ya que presentan una similar problemática. No por casualidad, ciertamente, toda vez que se trata de órganos de gran trascendencia en el funcionamiento del sistema político, como quedaría puesto de manifiesto por el hecho de que son aquellos en los que la Norma Fundamental establece tal intervención parlamentaria de forma obligada. En íntima conexión con ello, se trata de supuestos en los que el constituyente (o el legislador orgánico) requiere un consenso cualificado entre diversas fuerzas políticas para la designación, al exigirse mayorías especiales o cualificadas para la misma: 3/5 de los miembros de derecho de la Cámara respectiva. Las principales controversias que se han dado en

⁴ Por lo que respecta a las Comisiones, podría argumentarse que en el caso del ejercicio de la potestad legislativa las mismas están habilitadas para ejercerla en exclusiva (sin aprobación por el Pleno). Con todo, el argumento no es extrapolable al caso de las nominaciones, ya que la delegación legislativa plena en Comisiones tiene un fundamento constitucional (art. 75 CE), mientras que en el caso de aquéllas ninguna particularidad se prevé por la Norma Fundamental.

nuestro país en relación con las referidas designaciones derivan de tal exigencia: el bloqueo o falta de renovación en plazo y el escrutinio parlamentario en garantía de la calidad profesional de los candidatos y de su independencia respecto a los partidos políticos proponentes.

Por lo que respecta a la principal problemática que se ha producido (no solo en nuestro país) en relación con la intervención parlamentaria en la designación de tales órganos, esto es, la falta de renovación en plazo, y el bloqueo de la misma durante períodos más o menos prolongados, cabe recordar que el sistema español, como por lo demás es la tónica en el resto de sistemas comparados en casos similares, establece una mayoría cualificada para la designación, con el objetivo de que se trate de candidatos de consenso o, al menos, de nombramientos consensuados (ya que tales supuestos no son ni mucho menos coincidentes o sinónimos, tal y como ha demostrado la praxis de nuestro país). El objetivo del constituyente era, pues, garantizar que los nombramientos recayeran en personas que concitaran una valoración positiva respecto a su cualificación y prestigio profesionales y, por añadidura, huir de candidatos que pudieran suscitar reticencias por determinadas fuerzas políticas debido a la posesión de perfiles más marcadamente partidistas o extremistas. Como es sabido, desde hace unos años se asiste en nuestro país a amplios retrasos en las renovaciones de los órganos por falta de acuerdo político-parlamentario, retrasos que han ido prolongándose en su duración en las últimas renovaciones, afectando de modo principal al Consejo General del Poder Judicial y al Tribunal Constitucional, si bien otros como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo no se han visto libres del mismo debido al fenómeno conocido como «cesta institucional»⁵, por el que los dos grandes partidos abordan conjuntamente las renovaciones de tales órganos, de cara a negociar agrupadamente todos los cargos (y ello a pesar de que la finalización de los mandatos no sean coincidentes). Dichos bloqueos han merecido una valoración negativa por parte de los ciudadanos, tanto en relación con los partidos políticos y la propia institución parlamentaria y, por

⁵ Véase García Roca, J. «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», en Pérez Tremps, P (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional*, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007, p. 47.

añadida incluso, con las mismas instituciones a renovar, extendiéndose también a los candidatos finalmente designados, percibidos como prolongaciones de los primeros (se podría decir que llegan a pagar en muchas ocasiones «justos por pecadores»). Un fenómeno, por tanto, claramente pernicioso para nuestro sistema político, ya que contiene altas dosis de deslegitimación del mismo.

Frente a la problemática señalada, ha de subrayarse que remedios, fórmulas taumatúrgicas no existen, por desgracia. Con todo, podrían sopesarse algunas fórmulas alternativas que actuarían como paliativos, al menos, de los males detectados en la renovación de los órganos.

a) Uno de ellos es aceptar sin más lo que tenemos, yendo más allá en dicha dirección hasta sus últimas consecuencias. Así, cabría establecer una designación parlamentaria donde haya un reparto, incluso ya tasado jurídicamente, por cuotas entre partidos políticos, siguiendo una proporción estricta, por lo demás, algo no desconocido en nuestra praxis parlamentaria o mejor dicho en nuestra normativa parlamentaria, por cuanto que así se establece en relación con los vocales catedráticos de la Junta Electoral Central cuando no hay una propuesta conjunta por parte de los grupos parlamentarios. Recordemos que si en noventa días no se produce esa renovación es la propia Presidencia del Congreso de los Diputados la que elabora una lista adecuada a la proporcionalidad de los grupos en el Pleno del Congreso y a los candidatos propuestos por los mismos que es sometida a la Mesa. Este modelo podemos encontrarlo en el derecho comparado, con incluso algún aval normativo, como sucede en el caso de Portugal, siendo el vigente en la praxis en países muy cercanos como pueda ser el caso italiano o el caso alemán por vía más convencional o de acuerdo entre caballeros (o damas). En un principio, desde el punto de vista teórico no se trata del modelo más atractivo, pero puede que desde una consideración puramente realista o pragmática, bien pudiera ser el más factible, aunque, ante una eventual extrapolación a nuestro país hay que recordar que, con la doctrina del Tribunal Constitucional, establecida en la Sentencia 108/1986, articular ese sistema requeriría la propia reforma de la Constitución, dado que lo que señaló el máximo intérprete de la Norma Fundamental es precisamente que

el reparto por cuotas estrictas no cabía en el marco constitucional, siendo este, por tanto, un factor importante a tener en cuenta.

b) Otro paliativo podría ser la no *prorrogatio* del órgano cesante o de los miembros cesantes. Esta solución se establece también en el ordenamiento italiano. En relación con una posible traslación a nuestro ordenamiento, cabe recordar el interesantísimo debate sustanciado hace unos años entre Santamaría Pastor y Aguilar de Luque en donde se exponía muy clara y agudamente por ambos partícipes las ventajas e inconvenientes de dicha solución.

c) Una medida que podríamos llamar también paliativa y por la que se lograría, al menos, forzar una explicitación de la posición política, es el caso previsto en Alemania cuando transcurran dos meses desde el plazo establecido para renovar el Tribunal Constitucional. En dicho supuesto es el Tribunal Constitucional, a través de su presidente, el que, si hay una vacante, propone una terna de candidatos a las Cámaras. Cuando se trate de más de un puesto a cubrir, en este caso la propuesta es del doble de puestos a designar. Las Cámaras en cualquier caso tienen libertad para aceptar o no esa terna, pero el trámite previsto ya supone «poner a la Cámara o a las fuerzas políticas, entre la espada y la pared».

d) En relación con la cuestión acabada de señalar, otra solución es establecer un plazo preclusivo para la presentación de candidaturas y la obligación, por tanto, de iniciar además un procedimiento en un plazo determinado, arrancando, por tanto, el procedimiento. De alguna manera, *mutatis mutandi*, esa solución también se ha arbitrado en el caso portugués. Al igual que en el supuesto anterior, este remedio iría en la dirección de intentar forzar un acuerdo entre las fuerzas políticas de cara a la designación, obligando, al menos, a explicitar la posición política de éstas mediante una votación formal en la Cámara. En este sentido, el mecanismo descrito recordaría al presente también en otros ordenamientos. Es el caso, por ejemplo, aunque si bien con un objeto distinto, de la conocida como *motion to discharge* del parlamentarismo estadounidense⁶, por la que en los casos en los que un proyecto de ley quede «atascado» en Comisión (no infrecuente en el pasado debido al poder omnipotente de las mismas

⁶ Reglas XV y XVII, de la Cámara de Representantes y del Senado, respectivamente.

y, en particular, de sus presidentes) un senador o representante puede proponer al Pleno la consideración directa del mismo, obligando a los diferentes congresistas a explicitar su posición al respecto. Algo similar, como decimos, sucede en el caso portugués, al establecerse un plazo se obliga, al menos, a los grupos o fuerzas bloqueantes a explicitar su veto en una votación formal (con el eventual coste que ello puede tener de cara al electorado o a la opinión pública).

Por otra parte, cabe detenerse en el análisis de otro aspecto relevante en la intervención parlamentaria, justificadora en gran parte de esta, como es el del escrutinio que las mismas realizan o deben realizar respecto a los candidatos propuestos con el fin de garantizar su cualificación profesional y su independencia posterior en el ejercicio del cargo (al descartar a los candidatos con un marcado sesgo político o partidista). Nos referimos, claro, es a los *hearings* o comparecencias de los candidatos, realizadas, en el caso de los propuestos para integrar los órganos aquí abordados (con la excepción de los candidatos a Defensor del Pueblo y adjuntos), ante la Comisión Consultiva de Nombramientos, creadas en ambas Cámaras en el año 2000.

Ha de indicarse, en primer término, que dichas comparecencias no se encuentran generalizadas en el constitucionalismo comparado respecto de candidatos a órganos constitucionales, con excepción de los célebres *hearings* estadounidenses, siendo este el modelo en el que se inspirara el «legislador» español a comienzos del presente siglo. En Estados Unidos el sistema de *hearings* comenzó en 1925 a raíz de la nominación por el Presidente de un candidato (Fiske) inmerso en un escándalo de corrupción que salpicaba al propio Presidente. Desde entonces los candidatos a magistrados de la Corte Suprema comparecen en la Comisión de Asuntos Judiciales del Senado, dado que, como es sabido, esta Cámara es la que tiene que dar su confirmación (*advise and consent*) a los candidatos propuestos por el Presidente⁷. En Estados Unidos también está presente el elemento del

⁷ Como es sabido, el artículo 2, sección 2, apartado 2 de la Constitución estadounidense establece que el Presidente, «con el consejo y el consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, a los demás ministros públicos y cónsules, a los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuya designación no prevea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley». Para un estudio

consenso, en particular cuando la Cámara Alta está dominada por el partido de signo opuesto al del Presidente, e incluso hasta 2017, el consenso se requería en todo caso ya que la minoría podía obstruir las nominaciones presidenciales. En cualquier caso, ya desde antes de los recientes cambios, la finalidad principal de los *hearings* es sobre todo el escrutinio de la cualificación del candidato, y, en particular, de la ausencia de tacha de cualquier tipo en su expediente, realizándose una revisión en profundidad, incluso hasta extremos llamativos para una mentalidad ajena a la norteamericana, de los candidatos propuestos. Con todo, dos consideraciones deben hacerse respecto a la realidad estadounidense, que vendrían a desmentir en parte los tópicos con que a veces se contempla el instrumento de los *hearings* y, en general, de las nominaciones presidenciales. En primer lugar, ha de subrayarse que en la gran mayoría de casos los consensos requeridos han sido alcanzados, como vendría a poner de manifiesto el dato de que de las 165 nominaciones a magistrados de la Corte Suprema, realizadas por los sucesivos presidentes, 128 han sido confirmadas (en el período entre 1894 y 1968 solo en una ocasión el Senado rechazó al candidato presidencial). Por otra parte, no debe exagerarse (tampoco en España) el pretendido sesgo partidista de los nominados, como demostraría el dato de que la mayor parte de sentencias de la Corte Suprema se alcanzan por mayorías muy amplias, no faltando incluso en los llamados *big cases* el fenómeno de votaciones cruzadas (así, el resultado no es invariablemente 5-4 sino en muchos casos 7-2 ó 6-3). Existe un mayor consenso e independencia del que podría parecer, asistiéndose al fenómeno conocido en Estados Unidos como de «debi-da ingratitud». En relación con ello, cabe recordar la célebre anécdota Einshower-Warren. A Eindhoven se le preguntó cuando finalizó el mandato cuál había sido el mayor error de su presidencia y señaló: «Warren». El antiguo héroe de la II Guerra Mundial había designado a este último como magistrado de la Corte Suprema, un Warren que había sido previamente gobernador republicano de California, pero que en su actuación en la Corte Suprema ni mucho menos siguió lo que, en principio, el presidente republicano podía aventurar, quizá.

de la evolución de la praxis al respecto véase Gerhardt, M. J. *The federal Appointments Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Duke University Press, 2000.

En cualquier caso, la traslación al ordenamiento español del sistema de *hearings* no ha merecido una valoración positiva por la práctica totalidad de la doctrina. De este modo, se señala que en realidad las Cámaras no realizan un verdadero escrutinio de los candidatos, no entrándose a valorar la cualificación profesional de los mismos. Así, a título de ejemplo, se pone de manifiesto la escasa duración de las citadas comparencias, en contraste, por ejemplo, con lo que sucede en Estados Unidos. La praxis (se señala) vendría a confirmar que el trámite de audiencia es eso, un mero trámite o formalidad a cumplir por unos candidatos aceptados por las dos fuerzas políticas mayoritarias, sin que el resultado final vaya a alterarse lo más mínimo. Al margen de este tipo de consideraciones, lo cierto es que los *hearings* no han alcanzado toda su potencialidad. Con todo, la traslación sin más de un instituto procedente de una cultura jurídica y política distinta como la norteamericana ha de tomarse con todas las cautelas. Así, baste recordar cómo en los *hearings* estadounidenses se realiza un escrutinio sobre la vida personal y también sobre las posiciones políticas de los candidatos, así como su opinión jurídica en relación con temas concretos. La cultura continental y, más particularmente, la española, en relación con la recusación y abstención, impediría, en principio, un *hearing* de ese tipo. Y eso hace ya que la posición de partida en España no pueda ser igual a la presente en Estados Unidos. O sea, o se cambia la cultura de la recusación-abstención (habría que sopesar los pros y contras), o en principio es muy difícil que el sistema de «audiencias» alcance toda su funcionalidad.

Finalmente, para terminar con este primer bloque de la exposición, cabe realizar un somero repaso de algunas cuestiones en relación con los procedimientos referidos en nuestro país. En primer término, huyendo de valoraciones excesivamente negativas o apocalípticas, hay que recordar cómo en numerosas ocasiones la virtualidad, la finalidad del trámite o de la intervención parlamentaria ha sido lograda. Así, cabe traer a colación cómo el Senado hace unos años verificó el incumplimiento por parte de un candidato de los requisitos exigidos para ser miembro del Tribunal Constitucional (en cuanto a los años de ejercicio profesional como jurista en activo) o, más recientemente, en relación con un candidato a consejero del Tribunal de Cuentas, al constatar el incumplimiento del requisito de no haber gestionado

caudales públicos en los dos años previos al nombramiento. Por lo que respecta a cuestiones de índole práctica, cabe señalar algunas de ellas que serían susceptibles de modificaciones futuras de cara a eliminar posibles problemas de aplicación. Nos referimos, por ejemplo, a la dificultad existente en la votación-designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial en relación con la composición paritaria de los candidatos finalmente elegidos, dificultad añadida por el hecho de que la votación tiene carácter secreto. También se ha señalado que el hecho de que no comparezcan los vocales de origen judicial en la Comisión de Nombramientos es algo en principio no entendible. Se había afirmado en su momento que quizá el respeto a la independencia judicial así lo aconsejaba, si bien no existen razones de peso para que dichas candidaturas no acudan a la Comisión de Nombramientos.

III. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE OTROS CARGOS PÚBLICOS Y AUTORIDADES INDEPENDIENTES

Junto a las «designaciones» parlamentarias recogidas en la Constitución, con posterioridad, diversas leyes, orgánicas y ordinarias han establecido la intervención de las Cámaras (o de una de ellas, normalmente la baja) en el proceso de designación de distintos cargos públicos. Sin perjuicio de lo que más adelante se desarrollará al respecto, baste señalar por el momento que es este un fenómeno creciente en los últimos años, «parlamentarizándose» la designación de un gran número de cargos situados en la órbita del ejecutivo. Se trata, en cualquier caso, de un elenco muy heterogéneo de supuestos, tanto por el tipo de autoridades o cargos sobre los que recae como en relación con el tipo o grado de intervención del Parlamento. Asimismo, cabe señalar que una nota común a los procedimientos señalados (con alguna excepción, no obstante) es que los candidatos comparecen ante la comisión competente del Congreso de los Diputados de cara a su escrutinio o examen. Realizaremos a continuación un breve excursus de los supuestos más relevantes que ejemplifican los distintos tipos (muy variados, insistimos) de intervención parlamentaria.

a) Junta Electoral Central

En primer término, cabe referirse a la designación de los cinco vocales catedráticos miembros de la Junta Electoral Central (art. 9 LOREG). Se trata de un supuesto que reviste caracteres muy peculiares. Así, la designación ha de realizarse a propuesta conjunta de los partidos (que no de los grupos parlamentarios) con representación en el Congreso de los Diputados, y, en el supuesto de que transcurran 90 días desde la sesión constitutiva del Congreso sin que se haya producido el nombramiento (o, lo que es igual, el acuerdo entre los partidos), será la Mesa de la Cámara (no el Pleno) la que designe a los vocales teniendo en cuenta la representación existente en la Cámara, esto es, con arreglo a criterios de proporcionalidad.

b) Consejo de Radiotelevisión Española

Los miembros del Consejo de Administración de RTVE son elegidos por las Cortes, seis por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado. La particularidad más acusada en este supuesto es que se requiere la mayoría de 2/3 partes de la Cámara respectiva para la elección de los consejeros⁸. Un amplio sector doctrinal ha señalado el difícil encaje constitucional que tiene precisamente el establecimiento de una mayoría cualificada como la señalada, toda vez que el art. 79 de la Constitución prevé que la regla general de la mayoría simple para las decisiones parlamentarias solo pueda excepcionarse ampliando dicha mayoría mediante ley orgánica o, en su caso, a través del reglamento parlamento correspondiente. En el caso señalado, es una ley ordinaria, la Ley 17/2006 (art. 11.3) la que establece dicha mayoría cualificada, que, además, bien pudiera calificarse como supermayoría (en la terminología estadounidense),

⁸ Otra particularidad del supuesto descrito viene dada por el hecho de que, de acuerdo con la ley referida, el presidente de la Corporación RTVE y del Consejo será designado por el Congreso (por mayoría también de 2/3) «de entre los diez consejeros electos», incluyendo por tanto a los cuatro designados por el Senado. A la indicada cabe añadir como peculiaridad adicional que reviste el supuesto analizado, la derivada del hecho de que la selección final de los candidatos a considerar por los Plenos de las cámaras se realiza tras la convocatoria de un concurso de méritos en los que un comité de expertos barema a los diferentes candidatos, cuya totalidad comparece ante la Comisión Mixta de RTVE, articulándose por tanto un procedimiento híbrido entre un concurso público-funcionario y una designación por parte de órganos políticos que no deja de encerrar innegables contradicciones y problemas prácticos.

toda vez que coincide con la exigida para los supuestos de reforma total o agravada de la propia Constitución (art. 168 CE).

c) Consejo de Seguridad Nuclear/Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia

Otra modalidad de intervención parlamentaria es la establecida en relación con los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear (art. 5 de la Ley 15/1980, de 22 de abril) y de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (art. 15 de la Ley 3/2013, de 4 de junio). En ambos casos, la designación corresponde al Gobierno y la intervención parlamentaria se concreta en una suerte de derecho de veto sobre el candidato propuesto por el ejecutivo, veto que corresponde a la comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia (ante la que se producirá la comparecencia del candidato respectivo). Así, se señala que, si en el plazo de un mes natural desde la recepción de la comunicación de la propuesta la Comisión correspondiente no veta el nombramiento por mayoría de 3/5, en el caso de los miembros del CSN, o por mayoría absoluta, en el supuesto de los miembros de la CNMC, el candidato propuesto se entenderá aceptado. Nótese que en ambas regulaciones legales se establece la misma fórmula en el sentido de que la comisión, en el plazo indicado, «manifestará su aceptación o veto razonado», si bien se añade la posibilidad de que la Comisión no se pronuncie en absoluto al indicarse que transcurrido el plazo sin manifestación expresa del Congreso se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos.

La virtualidad del procedimiento descrito recuerda en gran medida al mecanismo empleado en Estados Unidos para la aprobación de la denominada legislación delegada por parte del ejecutivo federal (también en otros casos, como sucede en relación con determinados tratados de comercio). Así, en cuestiones en las que se parte de la consideración de que el ejecutivo goza de una mejor posición para valorar o regular una materia, o en las que la intervención normativa se requiere de manera celeré o incluso, en las que se considera que la decisión ha de quedar alejada de la contienda partidista parlamentaria, la intervención parlamentaria se circunscribe a la posibilidad de oponer su veto a la normación o actuación del ejecutivo en un

determinado plazo, transcurrido el cual sin manifestación de alguna de las Cámaras, se entenderá plenamente vigente de forma indefinida.

En los casos descritos de nuestro ordenamiento, el legislador ha optado por atribuir a la Cámara, no una potestad de nombramiento, sino una de veto, en la línea acabada de señalar. Así, basta con que el candidato propuesto por el Gobierno no suscite el rechazo de un sector significativamente mayoritario de la Comisión para que el nombramiento salga adelante. Se trataría de evitar así candidatos que merecieran una oposición consensuada (que no nombramiento). En principio, parece respetarse el tenor del art. 79.2 CE, ya que cabría admitir que la intervención parlamentaria se «concretase» en el silencio de la misma (lo cual no deja de ser ciertamente algo contradictorio). Con todo, con una interpretación literal de los preceptos legales señalados ha de señalarse que podrían darse supuestos problemáticos (incluso de compatibilidad con el art. 79.2 CE), o cuando menos llamativos, especialmente en el caso del Consejo de Seguridad Nuclear. Toda vez que la Ley 15/1980 refiere literalmente la exigencia de los 3/5 tanto a la aceptación como al veto por parte de la Comisión del Congreso también podría plantearse qué sucede si un candidato no hubiera obtenido dicha mayoría y sí la simple, teniendo en cuenta que la aplicación del silencio parlamentario como confirmatorio del candidato del gobierno opera, según las leyes señaladas, cuando no se haya producido una manifestación expresa del Congreso. En principio, parece que por manifestación expresa habría que entender aprobación o rechazo por 3/5, por lo que en tal caso, transcurrido el plazo, el candidato habría de entenderse confirmado, si bien no cabría descartar un posible entendimiento de la locución señalada como votación, cualquiera que fuera su resultado. Con todo, aceptando la primera interpretación, no por ello se eliminaría el problema de candidatos que hubieran suscitado un amplio rechazo en Comisión y hubieran sido confirmados por silencio al no haber obtenido el veto una mayoría de 3/5. Así, cabría plantearse qué sucedería si un candidato hubiera sido rechazado en votación formal en comisión, no por mayoría de 3/5, esto es, del 60% de sus miembros, sino, baste suponer, por un 59% de estos. Todo ello hace que en numerosas ocasiones al Gobierno, y al partido mayoritario que le apoya en la Cámara, le resulte más rentable, en caso de no contar con apoyos sólidos en pro

de los 3/5, el no someter a consideración de la comisión, esto es a votación, la candidatura propuesta, y esperar a que el silencio opere el correspondiente «milagro», lo cual no hace sino cuestionar la propia finalidad de la intervención parlamentaria prevista legalmente.

d) Observatorio de la Vida Militar

Órgano creado por la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (arts. 53 y siguientes), el Observatorio de la Vida Militar se compone de 9 miembros, 5 elegidos por el Congreso de los Diputados y 4 por el Senado (intervención, por tanto, no «paritaria», como también sucede en otros casos, tales como el del Consejo de RTVE). En este supuesto la mayoría especial exigida, mayoría absoluta (con la peculiaridad que inmediatamente se dirá), se establece por una ley orgánica, ajustándose en este extremo, por tanto, a lo dispuesto en el artículo 79.2 de la Constitución. La particularidad de este supuesto, de no menor relevancia, es que la Ley Orgánica añade un requisito adicional al de la mayoría absoluta, al señalar que «el nombramiento se efectuará por mayoría absoluta con el apoyo de, al menos, tres grupos parlamentarios en cada Cámara». Se trata este de un requisito añadido de difícil acomodación con el texto constitucional. Establecer un criterio cualitativo por encima del cuantitativo cuando la Constitución en este sentido no establece nada al respecto, suscita cuando menos dudas de encaje constitucional, máxime cuando para «operaciones» que en principio incluso requerirían mayor consenso como es la propia reforma constitucional no se establece nada respecto a la integración de esa respectiva mayoría (cabe tener presente también que la Constitución no reconoce a los grupos parlamentarios). Por si lo señalado fuera poco, la aplicación del mecanismo diseñado y su verificación encierra graves dificultades prácticas, en particular respecto a la comprobación de que todos los integrantes de un grupo parlamentario votan a un mismo candidato, tratándose por lo general de un voto secreto. Este innegable problema ha sido vadeado para otros nombramientos en donde se ha exigido materialmente dicha mayoría plural, estableciéndose que solo se consideran las candidaturas apoyadas por un número mínimo de grupos, si bien esta solución no despeja del todo las objeciones o dudas señaladas con anterioridad

(se antepone el requisito, pero este sigue subsistiendo materialmente para la designación)⁹.

e) Consejo de Transparencia

Continuando con una casuística tan heterogénea como la descrita, cabe mencionar el supuesto del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 35 Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno), ya que configura un tipo específico de intervención parlamentaria, consistente en que la Comisión competente del Congreso de los Diputados deberá refrendar por mayoría absoluta en el plazo de un mes el candidato propuesto por el Gobierno¹⁰. Dos consideraciones cabe realizar. En primer término, es llamativo el empleo del término «refrendar» (respecto al «nombramiento»), máxime cuando la comparecencia de la persona propuesta (y como consecuencia en principio lógica, la propia votación en la Comisión) tiene carácter previo al nombramiento por el Gobierno mediante real decreto, por lo que parece que el término refrendar no resultaría en principio el más oportuno. Más allá de ello, lo más destacado de la regulación legal aludida es el hecho de que se establezca por ley ordinaria que el refrendo se haya de realizar por mayoría absoluta (y no simple), por lo que el ajuste de tal regulación legal a lo establecido en el art. 79.2 CE es muy cuestionable (el hecho de que la mayoría cualificada requerida (absoluta) lo sea respecto al «refrendo» del nombramiento no salvaría en ningún caso la objeción señalada, pues materialmente uno y otro se identificarían en sus efectos prácticos).

⁹ Con todo, no cabe desconocer que en favor de la última solución descrita cabría argumentar que el Reglamento del Senado (art. 152) exige que la reforma constitucional iniciada en dicha Cámara lo sea a propuesta de 50 senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario.

¹⁰ En concreto el art. 37.1 de la Ley 19/2013, establece: «El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional 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, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación».

f) Presidente y Adjunto de la Agencia Española de Protección de Datos

El caso de la designación del Presidente y del Adjunto al mismo de la Agencia Española de Protección de Datos constituye otro supuesto particular de intervención parlamentaria, ya que reúne especificidades que no se encuentran en otros casos. En primer término, cabe subrayar, que la designación se realiza mediante previa convocatoria pública de candidatos, seleccionando el Gobierno a los dos (uno por cada puesto) que incluirá en su propuesta al Congreso de los Diputados. Por lo que respecta a la fase parlamentaria propiamente dicha, en este caso es la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados la que ratificará la propuesta, requiriéndose mayoría de 3/5 de aquélla en primera votación, y, de no obtenerse, mayoría absoluta en una segunda votación a celebrar inmediatamente después de la primera, exigiéndose en este último caso que los votos favorables procedan de diputados pertenecientes al menos a dos grupos parlamentarios (art. 3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales).

En relación con este particular supuesto cabe realizar diversas consideraciones. En primer lugar, la actuación parlamentaria consiste en «ratificar» la propuesta del Gobierno, infinitivo que a primera vista no introduce matizaciones distintas en relación con otras en las que la intervención del gobierno consiste en refrendar aquélla. En segundo término, y como observación de carácter más sustantivo, se establecen dos posibles mayorías sucesivas superiores a la simple, 3/5 y absoluta, ajustándose en esta ocasión a lo prescrito por el art. 79.2 CE al realizarse por medio de Ley Orgánica (a diferencia de otros supuestos ya analizados). En relación con lo indicado, cabe destacar también la posibilidad de una segunda votación en la que se requiere un consenso o mayoría inferior a la primera (semejante a lo que sucede en con investidura del Presidente del Gobierno), aunque como aspecto muy relevante se indica que, en el caso de la segunda votación, la mayoría absoluta exigida se ha de conformar al menos con los votos favorables de al menos dos grupos parlamentarios. Cabe reproducir aquí las consideraciones realizadas anteriormente para el supuesto semejante de los integrantes del Observatorio de La Vida Militar (el hecho de que en el caso ahora analizado se exija la conformidad de dos

grupos parlamentarios, frente a los tres exigidos para la designación de los miembros del Observatorio, no enerva las serias objeciones de constitucionalidad que pueden aducirse frente a dicho requisito).

g) Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Bien puede decirse que el procedimiento de intervención parlamentaria en la designación del Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal es uno de los supuestos más bizarros, si se permite la expresión. Y lo es porque el art. 24.2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre por el que se crea el referido ente), tras señalar que será la comisión competente del Congreso la que por mayoría absoluta aceptará la propuesta del Gobierno, añade que si transcurrieran quince días desde la comparecencia del candidato ante aquélla no hubiera aceptación, será suficiente (sic) la mayoría simple de la Comisión competente del Senado (sic). Se introduce así a la Cámara Alta como remedio subsidiario de último minuto, en una intervención cuya ratio no se alcanza a comprender (el juego de mayorías es distinto en una y otra Cámara) y que no deja de causar una innegable perplejidad jurídica. Una intervención en la que, para más inri, solo se exige para su feliz culminación la mayoría simple de la comisión senatorial, mientras que para la comisión del Congreso se ha exigido previamente la mayoría absoluta (sin segunda oportunidad para una mayoría decreciente, esto es, la mayoría simple)¹¹.

h) Otros órganos: apreciación de la idoneidad o conflicto de intereses

Frente a los supuestos analizados hasta el momento, existe otra modalidad de intervención parlamentaria, de menor intensidad

¹¹ Como aspecto de menor relevancia, en especial en comparación con los acabados de analizar, cabe señalar que la LO 6/2013 contiene una regulación algo más detallada de la comparecencia previa del candidato que la realizada en otras leyes anteriormente expuestas, al establecer que la Comisión del Congreso de los Diputados examinará «si la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta son adecuados para el cargo». Por otra parte, cabe poner de manifiesto que en el supuesto del Presidente de la Airef la comisión de la Cámara baja aceptará (o no) la propuesta, mientras que en otros supuestos semejantes se han utilizado verbos como refrendar o ratificar (heterogeneidad cuya causa o motivo no acertamos a vislumbrar).

o grado que las anteriores, en los que la comisión competente del Congreso de los Diputados examina la idoneidad del candidato o la existencia de un conflicto de intereses. Se trata de los cargos o autoridades recogidos en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, un grupo muy heterogéneo que comprende cargos como los máximos responsables de los organismos reguladores o de supervisión, el Presidente del Consejo Económico y Social, el Presidente del Consejo de Estado o el Presidente de la Agencia Efe.

En primer término, cabe destacar con respecto al procedimiento que la comparecencia de los candidatos, de seguirse una interpretación literal de la DA 3ª de la Ley 3/2015, es potestativa, pudiendo celebrarse o no según lo acuerde la Comisión (su Mesa, en puridad), como se desprende de las locuciones «a fin de que pueda disponer su comparecencia» y «examinará, en su caso, a los candidatos propuestos», contenidas en la referida disposición legal. Carácter potestativo, por lo demás, que, cuando menos, introduce inseguridad y eventuales diferencias entre supuestos y cargos que carece de razón sólida de apoyo. Por otra parte, la Ley señala que tras la posible comparecencia la comisión «emitirá un dictamen en el que se pronunciará sobre si se aprecia su idoneidad o la existencia de conflicto de intereses», cabiendo señalar al respecto que no se alcanza a comprender la introducción de la disyuntiva «o» en relación sobre los extremos a apreciar (dado que, además, los dos términos, idoneidad y conflicto de intereses, no son exactamente antitéticos, pues no abarcan un mismo campo). Muy posiblemente la falta de precisión de la regulación ha sido el motivo que esté detrás del hecho de que la praxis adoptada por las distintas comisiones haya sido hasta el momento muy distinta (entre las mismas): en algunas ocasiones se ha votado o apreciado la idoneidad; en otras, el conflicto de intereses; otras veces se han votado ambos extremos; en otras ocasiones se vota formalmente un dictamen; y, finalmente, en otros casos no se llega a realizar votación alguna¹². Por último, ha de recordarse que la Ley

¹² Para terminar de complicar algo más la cuestión, hay que tener en cuenta que en el elenco de cargos enumerados en la DA 3ª de la Ley 3/2015 se incluyen los mencionados por dicha Ley en su art. 1.2 e), entre los que se señalan específicamente cargos como el

no establece expresamente las consecuencias resultantes de que el referido dictamen o pronunciamiento de la comisión de la cámara baja sea desfavorable en relación con la candidatura presentada, no apareciendo la idoneidad de la misma o la presencia de conflicto de intereses. Estricto sensu, la intervención parlamentaria no obstaría para que el Gobierno pudiera llevar adelante en cualquier caso su propuesta de nombramiento hasta el Boletín Oficial del Estado, si bien con un coste político o institucional evidente, bien es verdad (con todo, el carácter no obstativo del pronunciamiento parlamentario hace que algún autor haya podido sostener la falta de virtualidad del trámite y abogue por su eliminación).

- i) Otros cargos en donde la intervención parlamentaria se circunscribe a una comparecencia sin pronunciamiento del Congreso de los Diputados

Finalmente, nos encontramos con otro grupo de órganos-autoridades cuyos candidatos comparecen en la comisión competente del Congreso y donde no se produce una valoración por parte del mismo sobre aquéllos, en cuanto que las leyes reguladoras no requieren la votación por aquel en relación con su idoneidad o la existencia de conflicto de intereses¹³. Es un grupo muy variado (uno más) de cargos públicos, entre los que cabe citar el Director de la Oficina de Conflicto de Intereses (art. 19.2 Ley 3/2015¹⁴), el Presidente del FROB (art.

Presidente de la CNMC, el Presidente del Consejo de transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Airef, el Presidente y Consejeros del CSN (y, en general, los miembros de los órganos rectores de cualquier organismo regulador o de supervisión), cargos respecto de los cuales la intervención del Congreso (o incluso del Senado como hemos visto) va más allá de la establecida en la mencionada DA, dado que sus específicas leyes reguladoras establecen que la designación ha de contar necesariamente con la ratificación del Congreso (y, en su caso, del Senado). Así, en estos casos se produciría un doble pronunciamiento o una intervención de un doble carácter (aunque en la praxis en muchos casos se ha circunscrito a la designación o ratificación material de la propuesta gubernamental).

¹³ Y ello a pesar de que en la mayoría de las leyes que regulan los casos englobados en este grupo se señala que la Comisión examinará la experiencia, la idoneidad o la capacidad de los candidatos, aunque eso sí, sin añadir una intervención de la comisión del Congreso que vaya más allá de sustanciar la comparecencia exigida. Confirmando el silencio legal, en la praxis en ninguno de los supuestos englobados en este apartado se ha producido votación o pronunciamiento formal alguno por parte de las comisiones competentes.

¹⁴ No deja de ser llamativo que respecto a la máxima autoridad en materia de conflicto de intereses el Congreso no se pronuncie, como sí ocurre en otros casos ya analizados,

55.1 Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión), el Fiscal General del Estado (art. 29.2 Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal) y el Gobernador del Banco de España (art. 24.1 Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España). En este último caso se produce una peculiaridad, en cuanto que no comparece el candidato a dicho cargo, sino el Ministro de Economía, tratándose de una suerte de comparecencia «por poderes» (en su día quizás pesó para ello el entendimiento de que se trata de una autoridad «especialmente» independiente, por lo que no parecería adecuado que compareciera inicialmente ante la Cámara, argumento, no obstante, que pudiera refutarse en cuanto que otros cargos, como los magistrados del Tribunal Constitucional, también merecerían tal consideración, compareciendo ante la Cámara, sin embargo¹⁵).

IV. CONCLUSIONES

Analizadas las distintas modalidades de intervención del Parlamento en la integración-designación de órganos constitucionales y cargos públicos en general, cabe realizar diversas consideraciones de lege y/o de reglamento ferenda. Y decimos que «de reglamento ferenda», por cuanto que dicha norma, como norma propia y manifestación de la autonomía de cada Cámara, garantizada por la Constitución (art. 72.1 CE), es la llamada en primer término a regular esta relevante nueva función de las asambleas contemporáneas, consideración que se refuerza, en particular, en relación con la regulación de los aspectos procedimentales de la intervención parlamentaria. Si la exigua regulación contenida en la actualidad en los reglamentos de ambas Cámaras españolas es explicable por cuanto que se trata de una función desarrollada especialmente en las dos últimas décadas, es hora

sobre la concurrencia o no en el candidato propuesto para dicho cargo de la existencia de tal conflicto (se podría, no obstante, contrargumentar, que se trata en este caso de un órgano inserto propiamente en la órbita del ejecutivo, a diferencia de los anteriores).

¹⁵ A ello cabe añadir que, en el caso del gobernador del Banco de España, una vez nombrado, el mismo comparece con cierta frecuencia ante las Cámaras, sin merma alguna de su independencia, mientras que en el supuesto de los magistrados del Tribunal Constitucional, por razones obvias, tal comparecencia no se produce no podría producirse.

ya de «aggiornar» nuestro derecho parlamentario en la materia. Si el Reglamento de la Cámara baja a lo largo de 40 años ha gozado de una longevidad mayor a la inicialmente esperada, superando los diversos «test de estrés» a los que ha sido sometido en las cuatro décadas de su existencia, no por ello cabe descartar que sea conveniente que pase por quirófano de cara a acompasar determinados aspectos a las exigencias de la realidad política de nuestros días. Si, además, tal y como se ha señalado, uno de los principales problemas en la actuación señalada es la excesiva heterogeneidad de supuestos y tipos de intervención parlamentaria, qué mejor fuente que el reglamento parlamentario para lograr la mínima uniformidad deseable.

A la hora de abordar las posibles reformas deben distinguirse los dos grandes bloques examinados en esta exposición.

Por lo que respecta a la integración de órganos constitucionales o de relevancia constitucional (TC, CGPJ, DP, TCu) podrían articularse fórmulas para hacer frente al principal problema que arrostran desde hace tiempo: los bloqueos en su renovación. En este sentido, podrían establecerse algunos de los instrumentos que se han examinado en la presente exposición y que han sido implantados con mayor o menor éxito en otros países. Con todo, no cabe desconocer que en este terreno no existen bálsamos de Fierabrás, toda vez que se trata de una cuestión en donde la cultura política, y, en concreto, el comportamiento de los diversos actores políticos se erige como el factor principal que determina su operatividad real. No obstante, siendo conscientes de los límites impuestos por la realidad práctica, podría resultar interesante ensayar algunos remedios, o, mejor dicho, «fórmulas atenuantes» que sin aportar soluciones mágicas (imposibles en este terreno) pudieran coadyuvar a facilitar el proceso. Así, un pequeño gran avance podría resultar del establecimiento de la posibilidad de que pudiera exigirse por una minoría cualificada de la Cámara, o incluso establecerlo de manera obligatoria, que se produjera una votación formal sobre las candidaturas presentadas aun cuando no se hubieran alcanzado los acuerdos con las mayorías requeridas. Como ya se ha señalado, la necesaria explicitación de la posición política constituiría un elemento de presión (de cara a la opinión pública) que eventualmente pudiera facilitar los acuerdos.

Por otra parte, el reforzamiento de las garantías (si es que ello es completamente posible) respecto a la cualificación profesional de los candidatos finalmente designados es un terreno si cabe más resbaladizo, aunque una revisión del sistema de *hearings* podría ser conveniente a dichos efectos. Como se ha indicado, si realmente se quiere hacer de dicho trámite un trámite eficaz habría de reformarse para dotarlo de sustantividad, alargando, por ejemplo, la duración de las comparecencias y del escrutinio parlamentario (como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos), cabiendo, además, reproducir las consideraciones realizadas con anterioridad respecto a un posible cambio del régimen de las comparecencias (y del contenido de las preguntas) ligado al del régimen de la recusación y abstención vigente en España. Por otra parte, cabría plantearse la conveniencia de repensar la propia existencia de la Comisión Consultiva de Nombramientos, dado que su composición, integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios no parece en principio la más idónea (tampoco desde el punto de vista de «estética institucional») de cara a un examen que ha de estar presidido por el conocimiento especializado en la materia, pareciendo más adecuado que las comparecencias se tramitasen en las comisiones competentes por razón de la materia (constitucional, justicia...). Finalmente, y como aspecto más concreto de reforma, habría de disponerse la comparecencia obligada de los candidatos de origen judicial al Consejo General del Poder Judicial ante las Comisiones Consultivas de Nombramientos.

En cualquier caso, es respecto al segundo bloque de intervenciones parlamentarias examinado en el presente escrito en donde más imperiosa se hace la reforma. Como se ha podido comprobar, los supuestos y, sobre todo, los tipos de intervención de las Cámaras en relación con la designación de determinados cargos son excesivamente heterogéneos. Es necesario, por tanto, poner un poco de orden en la referida cuestión reconduciendo los supuestos regulados en la actualidad en un elenco disperso de leyes a un único cuerpo, y, sobre todo, bajo unos mismos principios y trámites, máxime cuando la disparidad actual de procedimientos no responde a ninguna razón objetiva. Así, no se alcanza a comprender por qué para determinados cargos es necesaria la mayoría simple, para otros la absoluta o para otros la de 3/5, o incluso la posibilidad de segundas oportunidades en

donde la mayoría requerida es menor a la exigida en primera votación. Todo ello, junto con la obligada consideración de las serias objeciones de constitucionalidad que se dan en determinados supuestos analizados más arriba.

Pero, más allá de lo señalado hasta el momento, cabría plantearse la propia virtualidad de la intervención parlamentaria en la designación de determinados cargos públicos. Si la misma parece más que justificada (y necesaria) para la designación de autoridades independientes tanto orgánica como funcionalmente (no digamos ya de las situadas en la propia órbita del Parlamento) no resulta tan claro en relación con aquellos cargos incardinados en la órbita del propio ejecutivo (por ejemplo, el director de la oficina de conflictos de intereses o el Presidente del Consejo de Estado). Y ello por cuanto, en primer término, el gobierno en nuestro sistema se encuentra sometido plenamente al control (de ejercicio podríamos decir) por parte de las Cámaras, y, en segundo lugar, por cuanto que no es posible desconocer que el Gobierno tiene un ámbito propio reservado por la propia Constitución. La supremacía del parlamento en una forma de gobierno parlamentaria como la española no implica, ni mucho menos, que este puede «introducirse» en los ámbitos reservados, por decisión del constituyente, a los otros poderes (inmisión que sería propia de un régimen de asamblea y no de uno parlamentario como el español). En relación con lo señalado, cabe recordar que la intervención parlamentaria en la designación de un gran número de autoridades, en especial a través del sistema de confirmación y *hearings*, es propio de un sistema como el estadounidense en el que los instrumentos de control de las Cámaras sobre el ejecutivo son mucho más débiles (por la aplicación más rígida del principio de separación de poderes o funciones) que en las formas de gobierno parlamentarias. O, dicho de otro modo, dado que no existe un control cotidiano sobre el Presidente (sí algo mayor sobre los ministros o secretarios, quienes comparecen, aunque con menor frecuencia que en Europa, ante las Cámaras, como consecuencia de una convención o costumbre constitucional), se establece esa participación parlamentaria (senatorial) *ex ante* (como una suerte de compensación). Por todo ello, la importación a ultranza del sistema de confirmación parlamentaria y de *hearings* a un sistema diseñado sobre fundamentos distintos a los del original no deja de

plantear interrogantes y producir ciertas incoherencias (de hecho, el sistema de confirmaciones parlamentarias y *hearings* no se encuentra generalizado en los principales países europeos, no al menos en el mismo grado que en nuestro país).

Por todo lo apuntado, resultaría conveniente, como en tantas otras cuestiones, realizar un alto en el camino y reconducir la heterogénea variedad de supuestos (incluso su misma oportunidad) establecidos por numerosas leyes en los últimos años. Para ello el Reglamento parlamentario se configura como una fuente idónea en tal sentido, de cara a lograr la racionalización del sistema actual.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (2009). «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*, enero-abril, nº 85.
- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2022). «La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la cesta institucional», en *Revista de Derecho Político, UNED*, nº 113, enero-abril.
- ESTRADA MARÚN, J. A. (2017). *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*, Pamplona, Thomson-Reuters Aranzadi.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2008). «El nombramiento parlamentario de autoridades en la historia y en la teoría política», en VVAA, *Historia y Filosofía Política, Jurídica y Social. Estudios en Homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Dykinson, vol. IV.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2009). «Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades», en *Criterio Jurídico*. Santiago de Cali, vol. 9, nº 2, pp. 63-80.
- GARCÍA ROCA, J. (2012). «La selección de los magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones», en *Revista General del Derecho Constitucional*, Iustel, nº 15.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2010). «Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad)», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº 13.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2008). «La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre, nº 84.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. et PAUNER CHULVI, C. (2010). *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

SANTAOLALLA LOPEZ, F. (2019). *Derecho parlamentario español*. 2ª ed. revisada, Madrid, Dykinson, pp, 425 y ss.

TUDELA ARANDA, J. (2000). «Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones.», en CORONA FERRERO, J. M., SÁNZ PÉREZ, A. et SOUTO GALVÁN, M. *El reglamento parlamentario. Propuestas de reforma*. Parlamento de Cantabria, pp. 422 y ss.