

Capítulo XX

Algunas propuestas para conjurar la colonización de las autoridades de control por parte de los partidos políticos

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid*

Sumario: I. Intenciones. II. la colonización de las autoridades de control como fenómeno. *II.1. Las propuestas realizadas por el presidente del Gobierno Sánchez. II.2. Las propuestas realizadas por otros partidos políticos y las prácticas concertadas.* III. La colonización de las autoridades de control como síntoma. IV. Algunas propuestas (realistas) de mejora. V. Bibliografía.

I. INTENCIONES

En un clásico trabajo el profesor GARRORENA explica que el Estado social y democrático de Derecho es algo más que la suma de sus elementos¹. Que estos componentes del Estado constitucional se

¹ En GARRORENA MORALES, Ángel: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Murcia, Murcia, 1980.

implican recíprocamente y que merecen ser contemplados desde una perspectiva integral. Resulta evidente, a nuestro modo de entender que no hay democracia sin Estado de Derecho. Por eso puede afirmarse, sin temor a equivocarse, que cuando peligra este último está en juego también la democracia.

Y es que, como es bien sabido gracias a MONTESQUIEU, uno de los límites que opera sobre el poder del Estado es el de su fragmentación para evitar abusos. De la clásica división de poderes elaborada por él y adoptada por el Estado liberal, hemos pasado a un modelo más complejo, en el que este principio opera a través de diversas formas, que matizan y se suman a la clásica. Como acertadamente ha explicado TROPER la división de poderes en la forma de gobierno parlamentaria ya no opera, en rigor, entre órganos (parlamento vs. gobierno), sino entre el entramado Gobierno-mayoría parlamentaria vs oposición parlamentaria². Además, se establece en ocasiones una división del poder territorial (presente en el Estado federal y regional) y la creación de autoridades independientes³ del poder político. Algunas, esenciales, ya están previstas en la Constitución, como pueden ser el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial. Otras, también relevantes, son el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Investigaciones Sociológicas, o el Defensor del Pueblo. Y además se conforman otras autoridades administrativas independientes para conferir determinadas funciones sensibles a órganos creados por Ley que cuentan con una autonomía cualificada y no pueden recibir órdenes o instrucciones ni del Gobierno ni de la Administración⁴.

Pues bien, la politización de este tipo de órganos afecta de forma indubitada al principio de separación de poderes porque, en el mejor de los escenarios posible, debilita su prestigio, mientras que en el peor y más previsible, altera su actuación efectiva y sitúa la autoridad in-

2 En "Les classifications en Droit Constitutionnel", *Revue du Droit Public*, núm. 4, 1989, pp. 945 y ss.

3 Utilizamos esta expresión ahora en sentido amplio, como enseguida entenderá el lector.

4 El art. 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público define como autoridades administrativas independientes de ámbito estatal "las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley".

dependiente a disposición del Gobierno. La colonización partidista de estas instituciones no solamente resulta contradictoria con la finalidad de las normas que regulan su composición, sino que debilita nuestra democracia.

Aunque acaso no sea preciso, dedicaremos el siguiente epígrafe de este trabajo a poner algunos ejemplos de cómo las principales formaciones políticas han tratado de influir en diferentes órganos constitucionales y de relevancia constitucional, y en las autoridades independientes para que éstas actúen de conformidad con sus directrices. Trataremos de demostrar que estas prácticas son más transversales de lo que un podría pensar a primera vista, y de que estamos ante un problema que merece ser afrontado con urgencia.

Una vez expuesto el problema en toda su crudeza, estaremos en condiciones de plantear una serie de medidas que pueden contribuir a resolver este problema. Aunque pueda ser conveniente realizar una serie de reformas legales, somos conscientes de que hay también otras causas (ausencia de lealtad institucional, falta de cultura constitucional, escaso nivel de nuestra clase política, ínfimo nivel educativo, etc.) cuya resolución requiere medidas mucho más profundas y a largo plazo. Nuestro propósito es, entonces, más modesto. Se trata de presentar una serie de reformas normativas que tal vez puedan contribuir a evitar algunas conductas que son lesivas para el Estado social y democrático de Derecho.

II. LA COLONIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL COMO FENÓMENO

Aunque la colonización de las Instituciones por parte de los partidos políticos no es un fenómeno novedoso en nuestro país, lo cierto es que en los últimos tiempos se ha intensificado hasta tal punto que está poniendo en cuestión seriamente nuestro Estado de Derecho. La politización de estas Instituciones hace que no sirvan ya ni a sus principios ni a sus fines. Resulta evidente que dejan de actuar como un contrafreno al poder político para ponerse, servilmente, a su servicio.

A continuación, vamos a poner algunos ejemplos, tanto en la esfera estatal como autonómica, que podrían ser indicativos de que estamos ante un fenómeno que ocurre en toda España, y que está profundamente extendido en todas las formaciones políticas.

II.1. Las propuestas realizadas por el presidente del Gobierno Sánchez

Es difícil negar seriamente el empeño del presidente Sánchez por controlar los nombramientos de todas las autoridades en las que, directa o indirectamente, su partido puede influir⁵. Aunque aquí nos centraremos en aquellas decisiones que afectan al equilibrio constitucional de poderes, esa forma de actuación ha alcanzado también a muchas empresas públicas (Correos, Paradores, Hispasat, Agencia EFE, etc.) y embajadas.

El primer nombramiento muy cuestionable realizado por el Gobierno socialista en 2018 fue situar como Director del Centro de Investigaciones Sociológicas a un miembro del Comité Federal del Partido. No parece razonable que este órgano esté presidido por una persona con tan evidente filiación política. No es de extrañar que la institución haya caído en el descrédito por sus desacertadas encuestas electorales y sus sesgados sondeos de opinión⁶.

También se han producido nombramientos muy desafortunados en las autoridades administrativas independientes. Sin ánimo exhaustivo podríamos destacar, entre otros, los siguientes supuestos. Una vocal del Consejo de Seguridad Nuclear presenta, como único aval relacionado con esta materia, haber sido Diputada por el partido en el gobierno en tres Legislaturas ejerciendo, entre otras funciones, la de formar parte de la ponencia encargada de las relaciones con el órgano del que ahora forma parte⁷. Otra vocal, que ha sido Directora del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos (2004-2006), forma parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Finalmente, pendiente de resolución está el nombramiento de Un vocal de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La Fundación Hay

5 <https://theobjective.com/elsubjeto/opinion/2024-09-06/pedro-sanchez-descredito-democracia-constitucional/>.

6 Además de realizar encuestas sesgadas y que casi siempre han errado en sus resultados, ha alterado en varias ocasiones la metodología a la hora de ofrecer los datos de intención de voto (*El Mundo* 05/01/2019). Los demóscopos han cuestionado reiteradamente la actuación partidista del CIS, que quizá alcanza su máximo paroxismo con la pregunta incluida en el barómetro del mes de abril de 2020 (*El Confidencial* 16/04/2020): "¿Cree Ud. que en estos momentos habría que prohibir la difusión de bulos e informaciones engañosas y poco fundamentadas por las redes y los medios de comunicación social, remitiendo toda la información sobre la pandemia a fuentes oficiales, o cree que hay que mantener libertad total para la difusión de noticias e informaciones?".

7 Ver <https://www.csn.es/el-pleno/miembros-del-pleno>.

Derecho “denuncia el nombramiento como Consejero de la CNMV de una persona que entiende la Fundación no reúne los requisitos objetivos para serlo, que venía ocupando el puesto de Vocal de la CNMC y que además mantiene vínculo matrimonial con una Ministra del Gobierno; añade la Fundación que este nombramiento como consejero de la CNMV se produce tras haber cesado como consejero de la CNMC, sin que de la trayectoria profesional del nombrado, profesor de Derecho administrativo, se desprende la existencia de reconocida competencia. Añade la Fundación que el hecho de que estuviera próximo a concluir su mandato en la CNMC, que es un organismo regulador cuyas funciones no guardan ninguna relación con las de la CNMV apunta en la misma dirección”. Este resumen se recoge en el ATS de 28 de febrero de 2024⁸. Además, al tiempo que ocupa este puesto, es miembro del Consejo de Defensa de la Competencia en representación de la Administración General del Estado⁹.

También polémicos han sido el nombramiento para otros relevantes órganos e instituciones. Una ex ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social ha sido nombrada Presidenta del Consejo de Estado. Si dejamos de lado su carrera política (Concejal del Ayuntamiento de Guadalajara, Consejera de Castilla-La Mancha, Ministra española y Diputada), los puestos técnicos que ha desempeñado¹⁰ no son suficientes para ocupar el relevante cargo para el que ha sido propuesta. No resulta de extrañar que el Tribunal Supremo haya anulado su nombramiento, dado que “la notoria y sobresaliente trayectoria de doña Sonia [...] no sirve para tenerla por jurista de reconocido prestigio”¹¹. Es de justicia hacer notar que la Presidencia del Consejo de Estado ha recaído con anterioridad en otros ex ministros del PSOE y del PP, aunque con mayor bagaje jurídico.

8 ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera) de 28 de febrero de 2024 (recurso 1439/2023, ECLI: ES:TS:2024:2939A, JUR\2024\86209).

9 Ver https://www.cnmv.es/DocPortal/Quees/Organigrama/docs/Mariano_Bacigalupo_Es.pdf.

10 Funcionaria del Cuerpo de Gestión de la Seguridad Social y de la Escala de Gestión de Empleo del INEM, Jefa de Negociado de Personal en la Dirección Provincial del INSERSO de Guadalajara (1991-1994), Subdirectora de Gestión Económico-Administrativa y secretaria provincial del INSALUD de Guadalajara (1994-1999), y Secretaria provincial en la Dirección Provincial de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en Guadalajara (2016-2018).

11 STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 1611/2023, de 30 de noviembre (recurso 918/2022, ECLI:ES:TS:2023:5059, JUR\2023\429724), FD 4.C.

Como se recordará Dolores Delgado fue nombrada Fiscal General del Estado cuando era Ministra de Justicia¹², constituyendo un claro ejemplo de lo que se ha denominado la colonización partidista de las instituciones públicas. La ex-Fiscal General del Estado ha sido también recordada porque el Tribunal Supremo ha anulado los sucesivos nombramientos que su sucesor, por ella propuesto, ha hecho en su favor. Así, en relación con su nombramiento como Fiscal de Sala de la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo (RD 807/2022¹³) el alto Tribunal señala que “la finalidad declarada del Fiscal General del Estado fue reparar lo que él reputaba una laguna en la ley: que quien sin tener la más alta categoría en la Carrera Fiscal es nombrado Fiscal General del Estado no sea automáticamente promovido, al cesar en el cargo, a la categoría de Fiscal de Sala. Y lograr este objetivo era, en sus propias palabras, su prioridad. Además, no cabe subestimar toda la secuencia: iniciativa de convocatoria de la plaza por la propia codemandada cuando aún era Fiscal General del Estado, dimisión poco después de dicho cargo por razones de salud, convocatoria de la plaza y presentación de solicitud por la señora Lorenza, propuesta a favor de ella por quien fue su estrecho colaborador y en ese momento ya su sucesor; y todo ello, por si fuera poco, de manera rápida y prácticamente sin solución de continuidad”¹⁴. Además, “el hecho de que el Fiscal General del Estado no se abstuviera a la hora de hacer la propuesta al Consejo de Ministros implica que esta sea arbitraria o resultado de un ejercicio desviado de

12 Este nombramiento fue impugnado por los partidos políticos PP y VOX, que carecían de legitimación procesal para ello [SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) 1294/2021, de 2 de noviembre (recurso 76/2020, ECLI:ES:TS:2021:3929, RJ\2021\4915) y (Sección Cuarta) 1293/2021, de 2 de noviembre (recurso 64/2020, ECLI:ES:TS:2021:3946, RJ\2021\4899)].

13 Real Decreto 807/2022, de 4 de octubre, por el que se promueve a la categoría de Fiscal de Sala a doña Dolores Delgado García y se le nombra Fiscal de Sala de la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo (BOE 239, de 5 de octubre). Es oportuno recordar que el Consejo Fiscal no respalda este nombramiento (lo votan los dos representantes de la Unión Progresista de Fiscales, próxima al PSOE, la teniente fiscal del Supremo y la Fiscal inspectora Jefe, previamente designadas por la ahora propuesta, y se oponen los seis vocales de la Asociación de Fiscales, alegando que el otro candidato, Rueda, había sido capitán auditor del Cuerpo Jurídico Militar de la Defensa) (*El Mundo* 23/09/2022, p. 12).

14 STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 1499/2023, de 21 de noviembre (recurso 934/2022, ECLI:ES:TS:2023:4688, JUR\2023\419344), FD 9. Sobre esta Sentencia y la STS de 24 de mayo de 2022, ver SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “El control judicial de los nombramientos de altos cargos de las instituciones públicas”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 231 (2024). También es relevante la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 452/2022, de 19 de abril (recurso 133/2021, ECLI:ES:TS:2022:1467, RJ\2002\2051).

la correspondiente potestad" (ídem). El Tribunal declara no haber lugar al incidente de nulidad de actuaciones promovido por la ex Fiscal General del Estado¹⁵ y estima, sin embargo, un incidente de ejecución de Sentencia en el que anula la resolución de su sucesor, que pretendía someter el debatido nombramiento a una nueva reunión del Consejo Fiscal obviando que la nulidad alcanzaba al momento inmediatamente anterior a la propuesta del Fiscal General del Estado. Entiende el Tribunal que la actuación del Fiscal General contraviene lo establecido en el fallo de la Sentencia 1499/2023¹⁶.

Y más recientemente ha sido anulado el nombramiento de Dolores Delgado, realizado por RD 461/2023, como Fiscal de Sala de la Fiscalía de Sala en materia de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado. La STS 873/2024¹⁷ estima el recurso interpuesto por la Asociación Profesional Independiente de Fiscales, y establece que el Consejo Fiscal debe verificar si concurre o no la prohibición de que el Fiscal pueda ejercer su cargo si su marido ejerce una actividad que pueda obstaculizar el imparcial desempeño de su función (art. 58.Uno del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal)¹⁸. No sabemos si esta resolución judicial ha sido ejecutada, pero sí que la ex Fiscal se mantiene en el cargo¹⁹.

Si resulta desafortunado el nombramiento de una ministra como Fiscal General del Estado, no lo es menos que el Gobierno socialista proponga a dos personas que han trabajado en su gobierno como Magistrados del Tribunal Constitucional en noviembre de 2022. Esto ha ocurrido con los nombramientos del ex Ministro de Justicia hasta julio de 2021 y de una persona que ha ocupado los cargos de Directora del Gabinete del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia, entre 2018 y 2020; y Directora General de Asuntos Constitucionales y Coordinación Jurídica del Ministerio de la

15 ATC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) de 22 de enero de 2024 (recurso 934/2022, ECLI:ES:TS:2024:461A, JUR\2024\31562).

16 ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) de 19 de julio de 2024 (recurso 934/2022, ECLI:ES:TS:2024:10417A, JUR\2024\242778), FD 3.

17 STS (Sala lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 873/2024, de 21 de mayo (recurso 735/2023, ECLI:ES:TS:2024:2960, JUR\2024\167025).

18 FD 4.B Ver, en el mismo sentido, SSTs (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 886/2024, de 22 de mayo (recurso 680/2023, ECLI:ES:TS:2024:3216, JUR\2024\176606), y 974/2024, de 4 de junio (recurso 723/2023, ECLI:ES:TS:2024:3125, JUR\2024\175375).

19 Ver https://www.fiscal.es/altos-cargos-detalle/-/asset_publisher/v2vIV79oIQLs/content/dolores-delgado.

Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, entre 2020 y 2022. En estos casos no es sólo que se pueda cuestionar su imparcialidad respecto de un partido político, sino que resulta evidente que existe un vínculo personal con el mismo Presidente del Gobierno que los ha propuesto²⁰.

Podemos concluir, tras estas breves consideraciones, que nadie ha ido más lejos en el camino de politizar todas las instituciones que deben actuar con independencia del poder político que el Presidente Sánchez. Pero, dicho esto, sería injusto no añadir a renglón seguido que otras formaciones políticas hacen lo mismo. Y que a menudo tales partidos políticos transitan por dichos caminos de forma concertada, como veremos con más detalle en el siguiente subapartado del presente estudio.

II.2. Las propuestas realizadas por otros partidos políticos y las prácticas concertadas

El Partido Popular también ha hecho un uso partidista de las instituciones de control. Se recordará que la Mesa del Senado se negó a considerar admisible la propuesta promovida por parlamentos autonómicos para que Enrique López y López pudiera acceder al Tribunal Constitucional por no haber desarrollado un desempeño profesional como juez durante quince años. Lo mismo hizo con la candidatura de Juan Carlos Campo²¹. No deja de ser sintomático que estas dos personas hayan formado posteriormente parte del alto Tribunal, aunque sea discutible que cuenten con una "reconocida competencia"²².

20 Las SSTs (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 254/2024 y 255/2024, de 14 de febrero (recursos 93 y 98/2023, ECLI:ES:TS:2024:738 y ECLI:ES:TS:2024:739, JUR\2024\58271 y JUR\2024\57175, respectivamente), niegan legitimación a VOX para impugnar los nombramientos tanto de la ex Directora General como del Ex Ministro.

21 BATALLAS, M., "El Senado rechaza a un candidato del PP al TC", *El Periódico*, 02/06/2010, disponible en <https://www.elperiodico.com/es/politica/20100601/senado-rechaza-candidato-pp-tc-290121>.

22 En relación con Enrique López ver, por todos, PRESNO LINERA, M.Á., "Enrique López, magistrado del Tribunal Constitucional ¿otra muestra de la marca España?", *Hay Derecho*, 14/06/2013, disponible en <https://www.hayderecho.com/2013/06/14/enrique-lopez-magistrado-del-tribunal-constitucional-otra-muestra-de-la-marca-espana/>. Juan Carlos Campo accede a una plaza de la Audiencia Nacional en 2021, cuando abandona el Gobierno, habiendo sido previamente responsable de sendos Juzgados de Distrito, un Juzgado de lo Penal y miembro de la Audiencia Provincial de Cádiz.

Por otra parte, la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos ha ocupado diversos cargos políticos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cuando gobernaba el PP. Lo mismo ocurre con la persona que preside la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, también ha desempeñado distintos puestos en el Ministerio de Economía y en el Tesoro Público²³.

En todo caso, el ataque reciente más frontal a las autoridades independientes de control se ha producido en la Comunidad de Madrid. Hacemos referencia al Consejo de Transparencia y Participación²⁴, que hasta hace pocas fechas dependía de la Asamblea de Madrid (art. 72.1), contaba con tres consejeros nombrados a propuesta del Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos (art. 74.1) entre personas de reconocido prestigio con diez años de experiencia profesional acreditada en actividades relacionadas con el sector público, la transparencia y el acceso a la información pública (art. 74.2), asumiéndose la presidencia de forma rotatoria (art. 74.4). Solamente cabía un mandato de seis años no renovable (art. 74.2). Este órgano se redefine en la Ley 16/2023²⁵ como Consejo de Transparencia y Protección de Datos, creando una Comisión específica sobre cada una de esas materias, bajo un Presidente común. Aunque la Comisión encargada de la transparencia tiene una composición plural de sujetos (art. 74.2) está controlada claramente por el partido en el Gobierno autonómico (que cuenta con la Presidencia, un representante de su grupo parlamentario en la Asamblea, un representante de las unidades de transparencia de cada una de las Consejerías, un representante de la Secretaría General Técnica de la Consejería con competencias en materia de transparencia, un representante de la Dirección General con competencias en materia de transparencia, un representante de la Consejería con competencias en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental, y otros miembros que se determinen por decreto del Consejo de Gobierno). Por otra parte, el Presidente es nombrado a propuesta del titular de la Consejería de Presidencia "entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, previa comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente de la Asamblea de Madrid". Precisaré contar con el respaldo de su

23 Ver <https://www.cnmc.es/node/408222>.

24 Órgano creado mediante Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, BOE 163, de 09/07/2019.

25 Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (BOE 130, de 29/05/2024).

mayoría absoluta, en primera votación, o simple, en una segunda votación (art. 76.1). También el cese del Presidente se hace depender ahora del Consejo de Gobierno (art. 76.1), cuando antes tal decisión precisaba de una mayoría cualificada de la Asamblea de Madrid (de tres quintos, art. 76.2 CE). Resulta evidente que, por más que se afirme que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos goza de plena independencia funcional en la nueva Ley (art. 72.3), ésta ha quedado seriamente dañada al carecer hoy de la imprescindible independencia orgánica con la que anteriormente contaba (art. 72.2).

Por otra parte, todos los Gobiernos de la Nación han tratado de controlar RTVE. El Gobierno de Rajoy impulsó el Real Decreto-Ley 15/2012, para que el Consejo de Administración de RTVE y el Presidente de la Corporación pudieran ser elegidos por mayoría absoluta y no por los 2/3 que se exigían anteriormente. Este Decreto-Ley fue declarado inconstitucional (STC 150/2017). También se anulará el procedimiento de renovación del Consejo de Administración del ente ideado por el Gobierno socialista en el Real Decreto-Ley 4/2018, de 22 de junio, por no justificarse la extraordinaria y urgente necesidad de este último (STC 134/2021). El Gobierno Sánchez nombra a Rosa María Mateo como Administradora provisional única (2018), y, aunque posteriormente se anuncia un concurso público y abierto para la selección de los miembros del Consejo de Administración y del Presidente de la corporación, se produce un nuevo acuerdo partidista que reparte cuotas (Consejeros del PSOE, 4; PP, 3; Podemos, 2 y PNV, 1, 25/02/2021) y Presidencia (PSOE, José María Pérez Tornero). Tras la dimisión de este último asume la presidencia interinamente Elena Sánchez Caballero (2022), tras visitar la Moncloa, pese a no superar el umbral mínimo del Comité técnico de expertos (65 s/ 100). Se reforman entonces los estatutos de RTVE para dotarla de poderes ejecutivos²⁶. Elena Sánchez acaba también siendo cesada por el Consejo de RTVE, que pone en su lugar a Concepción Cascajosa Virino (2024), que se declara militante socialista. Y en fechas recientes el Gobierno Sánchez ha aprobado el Real Decreto-ley 5/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para adoptar medidas urgentes relativas al régimen jurídico aplicable a la Corporación RTVE. Es una reforma a la medida para que el Consejo de Administración de RTVE esté controlado por el PSOE y

²⁶ Reforma avalada por la STS Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 861/2024 de 20 de mayo (Rec. 953/2022, ECLI: ES:TS:2024:2825, JUR\2024\160921).

sus socios parlamentarios²⁷, que se reparten las siguientes cuotas: 5, PSOE; 2, Sumar; 1, Podemos, ERC, PNV y Junts. El Senado, controlado por el Partido Popular, ha propuesto a cuatro personas de su confianza. Muchas de las personas propuestas en el Congreso y en el Senado han tenido una actividad política en el marco de las formaciones políticas que las han promovido.

Resulta también frecuente que PSOE y PP se pongan de acuerdo cuando la colonización de las instituciones les favorece. Esto explica que sea habitual repartirse los puestos a cubrir entre los grupos parlamentarios que sean necesarios para alcanzar las mayorías cualificadas exigidas en cada caso en los plenos de las cámaras respectivas. Resulta descorazonador tener que recordar, una vez más, que el Tribunal señaló que tal eventual actuación resultaría contraria a la Constitución²⁸. Y que prácticamente todos los partidos políticos han incurrido conscientemente en ella. Así ha ocurrido, en muchas ocasiones, en órganos tan relevantes como el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Debe resaltarse que, hasta la última renovación del CGPJ, el acuerdo no se limitaba a la propuesta de nombramiento de los vocales, que corresponde designar al Congreso y al Senado, sino que alcanzaba también a la propia Presidencia del Tribunal Supremo, cuya elección es, en teoría, de la exclusiva competencia de dichos vocales. Afortunadamente, no ha ocurrido esto en la más reciente renovación del Consejo, dándose un tímido primer paso en la buena dirección.

El reparto de cuotas se manifiesta también en la elección de los titulares de otros órganos. Así, por ejemplo, algunas Consejeras de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia han colaborado con Gobiernos del PP y del PSOE, respectivamente²⁹. En el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hay también personas que han servido en el PSOE (Presidente y Director de la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales) y en el PP (Subdirector de Transparencia y Buen Gobierno).

27 Para que esto sea posible se aumenta el número de sus miembros de 12 a 15 (art. 10.1), correspondiendo al Congreso nombrar 11 frente a los 8 anteriores (art. 11.1), dejando 4 al Senado controlado por el Partido Popular. Y se altera la mayoría parlamentaria establecida para su elección, pasando de los tres quintos necesarios en todo caso, a que puedan ser elegidos por mayoría absoluta en una segunda votación (art. 11.2).

28 STC 108/1986/13 in fine, de 29 de julio.

29 Ver <https://www.cnmc.es/node/408183> y <https://portal.mineco.gob.es/ca-es/comunicacion/Pagines/nombramiento.aspx>.

Y este fenómeno se produce también en el ámbito autonómico. Así, por ejemplo, se repartieron los tres puestos del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid entre el PSOE, Ciudadanos y el PP³⁰.

El empeño partidista de controlar todos los resortes de los órganos que deben actuar con independencia funcional y criterios técnicos explica que algunas decisiones políticas de nombramientos terminen siendo revisadas por los tribunales de justicia. Ya se ha hecho referencia a algunos nombramientos judicializados en líneas anteriores. Y toca añadir ahora que también ha ocurrido lo mismo con algunos ceses, como con los de Bernardo Lorenzo Almendros y Xabier Oamaetea Garai, vinculados con la extinción de la Comisión Nacional del Mercado de Telecomunicaciones, que han sido anulados por el Tribunal Supremo³¹. Y, aunque ambas personas habían ocupado responsabilidades políticas (en Gobiernos del PSOE y como parlamentario del PNV en el País Vasco), han tenido que ser integrados en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Cerramos este apartado con un ejemplo más sangrante, acaecido en relación con la Agencia de Protección de Datos. El art. 48.3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales³², dispone que el Ministerio de Justicia ordenará la publicación en el BOE de la convocatoria pública de candidatos para la Presidencia de la Agencia Española de Protección de Datos y su Adjunto. Pues bien, un mes y cuatro días

30 Ver CIVIO, "El Consejo de Transparencia de la Comunidad de Madrid comienza su etapa de plenos poderes a medio gas", disponible en <https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2021/11/03/el-consejo-de-transparencia-de-la-comunidad-de-madrid-comienza-su-etapa-de-pletos-poderes-a-medio-gas/>.

31 <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-gobierno-cumple-sentencia-supremo-propone-lorenzo-ormatxea-nuevos-miembros-cnmc-20170908174221.html>. Aludimos a las STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3) 63/2017, de 19 de enero de 2017 (recurso 506/2013, ECLI:ES:TS:2017:157), disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=conten-tpdf&databasematch=TS&reference=7917868&links=%2263%2F2017%22&optimize=20170126&publicinterface=true>, y a la STJUE (Sala Segunda) de 19 de octubre de 2016, dictada en el asunto C-424/15.

Podemos leer, en otra noticia, la propuesta de los miembros de la Comisión: "Además del hasta ahora presidente de la CMT, Reinaldo Rodríguez (PSOE), hay cuatro consejeros de la CMT, Gloria Calvo Díaz (PP), Antoní Elías (CIU), Albert Martí Batera (PSOE) y Crisanto Plaza (PP), con los mandatos cumplidos" (https://www.mediaset.es/telemania/Bernardo-Lorenzo-Comision-Mercado-Telecomunicaciones_0_1207500159.html).

32 BOE 294, de 6/12/2018.

antes de convocarse ese procedimiento selectivo PSOE y PP pactaron los nombres de Belén Cardona Rubert y Borja Aduara, que han colaborado con gobiernos del PSOE y PP, respectivamente. Y se nombraron sin ni siquiera respetar formalmente el procedimiento legalmente previsto, motivo por el que se anula la propuesta de candidatos realizada por el Gobierno³³. En el momento de escribir estas líneas continúa como Directora de la Agencia Mar España Martí (que, por cierto, ha formado parte del gobierno popular de Extremadura).

Podemos concluir, a la vista de todos los casos descritos en estas líneas, que tenemos un serio problema en nuestro país, porque las formaciones políticas tienden a dominar todas las instituciones de control. Resulta ineficiente (por no decir perturbador) que una Administración o un Gobierno sitúe al frente de una Institución que debe controlarle a una persona de su estricta confianza política o, y éste es el grave paso dado por Sánchez, con el que ha mantenido un vínculo personal. Y eso debilita nuestro Estado de Derecho y nuestra democracia como trataremos de demostrar a continuación.

III. LA COLONIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL COMO SÍNTOMA

Ha quedado acreditado que los partidos políticos tratan de debilitar el funcionamiento de los órganos y administraciones independientes de control incorporando a los mismos a personas de su confianza política y personal. No dudan, para ello, en vulnerar la propia Constitución (recuérdese la STC 108/1996, citada) y retorcer las garantías procedimentales previstas para ello. Así, no se duda en disminuir las mayorías parlamentarias que se venían exigiendo para el nombramiento de los titulares de diversos órganos e instituciones estableciendo en su lugar otras más cómodas (se ha hecho en Radio Televisión Española y se planteó seriamente en el caso del Consejo General del Poder Judicial). Tampoco se vacila a la hora de presuponer que los candidatos, que en muchos casos tienen más trayectoria política que profesional, no solamente cumplen con los requisitos temporales previstos (años de ejercicio) sino que además poseen un notorio prestigio

33 STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 608/2022 de 24 de mayo (recurso 272/2022, ECLI: ES:TS:2022:1891, RJ\2022\2608).

profesional (aunque los tribunales evidencien en unos casos, y pudieran hacerlo en otros, que no concurre).

Estos comportamientos, presentes en todos los partidos políticos, tienen algunas consecuencias relevantes en nuestro Estado constitucional. La primera es que repercute negativamente en el prestigio de esas mismas instituciones. Sería lamentable que hoy pudiese aventurarse que la Ley Orgánica 1/2024³⁴ fuese respaldada por el Tribunal Constitucional con la mayoría que viene siendo habitual de siete votos a favor, y que se presentaran votos particulares, separados o conjuntos, suscritos por los cinco restantes, como, lamentablemente, ya ha ocurrido en asuntos sensibles³⁵.

Pero es que, además, los partidos políticos prefieren proponer para estas altas responsabilidades a perfiles en los que prime la fidelidad ciega hacia quien les promueve que el prestigio judicial o profesional. Si se compara la composición actual de cualquier órgano de control (por ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional) con la que ambos órganos tuvieron en los años ochenta del siglo pasado se deberá reconocer que el conocimiento y la *auctoritas* de los antiguos consejeros y Magistrados no la poseen, por lo general, los actuales³⁶. Y no es casual que ello ocurra. De un lado, porque si se buscan personas con un gran recorrido profesional en su haber es probable que tengan más reservas a recibir indicaciones o actuar al margen de su criterio profesional. De otro, porque si los candidatos propuestos no han agotado sus trayectorias profesionales estarán lógicamente más interesados en no enfrentarse con aquéllos que han propiciado su nombramiento y que pueden volver a contar con ellos en el futuro. Solamente así puede explicarse que juristas de reconocido

34 Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (BOE 141, de 11/06/2024).

35 Que importa más el relato, por utilizar una expresión empleada por el Fiscal General del Estado, que el correcto cumplimiento de las funciones que el Tribunal Constitucional tiene encomendadas explica que en una reciente resolución la nueva mayoría haya aprovechado la resolución de un recurso de inconstitucionalidad ajeno al Estado de alarma para modificar la doctrina en que se basó la declaración de la inconstitucionalidad del primer estado de alarma nacional vinculado con la covid (ver <https://cadenaser.com/nacional/2024/11/05/el-tribunal-constitucional-corrige-la-doctrina-que-tumbo-los-decretos-del-estado-de-alarma-por-el-covid-cadena-ser/>).

36 En el magnífico documental elaborado por Daniel Sarmiento y Miguel Beltrán de Felipe *Un Tribunal para la Constitución*, cuenta Rubio Llorente que cuando el Presidente del Gobierno Adolfo Suárez le pidió que apoyara a Aurelio Menéndez, le respondió que no podía respaldar al candidato del gobierno porque, de hacerlo, el Tribunal nacería muerto.

prestigio estén dispuestos a recibir órdenes (por ejemplo, a la hora de elegir al Presidente del Tribunal Supremo).

No resulta extraño, entonces, que el nivel técnico de los órganos y autoridades de control sea más bajo. Lo es porque la preparación técnica es inferior y también porque deben adecuar su labor a la no siempre coherente actuación de sus valedores, para tratar de salvarla, siempre que ello sea humanamente posible. El problema es que los ciudadanos y la doctrina saben que tal actuación no responde a motivaciones técnicas, sino políticas. Los propios partidos son conscientes de este fenómeno, y eso explica que, desde hace algunos años, se plantee abiertamente que el nombramiento de la cuota que a cada uno de ellos corresponde se realice sin vetos de otras formaciones (esto es, sin comprobar, siquiera, que las personas propuestas presentan un perfil adecuado). Se frustra así la función de control que estos órganos y administraciones deben realizar, y eso afecta a nuestro Estado de Derecho y a nuestra democracia.

¿Tienen estos males remedio? A esta cuestión dedicamos el último epígrafe del presente estudio.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS (REALISTAS) DE MEJORA

Somos conscientes de que el problema de la colonización de las instituciones hunde sus raíces en carencias profundas³⁷, como el escaso nivel técnico y ético de nuestras formaciones políticas, o la ausencia de cultura constitucional y lealtad institucional que anida en ellas. Siendo este el diagnóstico resulta evidente que las soluciones definitivas solamente se pueden plantear a medio y largo plazo, porque pasarían por diseñar un nuevo modelo educativo que sea competitivo en conocimientos y valores democráticos, dignificar la política (mejorando las retribuciones de los que a ella dedican y aumentando los controles efectivos sobre su ejercicio), y recuperar la dimensión institucional del Parlamento.

Sin embargo, no parece que estas medidas se vayan a adoptar a corto plazo. Más bien parece que la democracia no está pasando un buen momento en ninguna parte del mundo, y que muchos gobiernos están sirviéndose de su poder para debilitarla.

37 En el mismo sentido JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Instituciones rotas. Separación de poderes, clientelismo y partidos en España*, Cometa, Zaragoza, 2023, p. 129.

Pero este pesimismo antropológico, por más justificado que esté, no puede conducirnos a la inacción. Mientras se espera al cambio de las grandes reformas se pueden hacer propuestas que permitan combatir las concretas manifestaciones que provocan, como es, en nuestro caso, el de la colonización de las instituciones por parte de las formaciones políticas.

Y para ello estimamos necesario que los principales partidos políticos (PSOE y PP) lleguen a un relevante acuerdo en esta materia. ¿Resulta esto posible o estamos ante un nuevo deseo utópico? A nuestro modo de ver hay razones que operan a favor de ese consenso. La primera es que el partido que hoy puede copar todas los órganos y administraciones de control perderá toda su influencia cuando sufra una derrota electoral. La segunda es que un acuerdo como el que aquí se propone libraría a las grandes formaciones políticas de los caprichos e imposiciones en tales asuntos de los pequeños partidos nacionalistas y extremistas (tanto de la derecha como de la izquierda).

¿Cómo se debería vehicular este acuerdo? A través de la reforma de la Constitución (por la vía del artículo 167 CE) y de los Estatutos de Autonomía. De esta forma se evitaría la tentación de asaltar partidistamente instituciones como el Consejo de Administración de RTVE o el Consejo General del Poder Judicial, impidiendo que su renovación pudiera ser abordada por mayoría absoluta. Se trata de que la exigencia de un amplio consenso parlamentario para la provisión de estos puestos no pueda ser alterada ni condicionada por el poder político ordinario.

¿Y cuál debería ser el contenido del acuerdo? Nuestro propósito es describir algunas medidas, sabiendo bien que nos adentramos en cuestiones polémicas. Es probable que la persona que lea estas líneas tenga otras recetas diferentes a las que aquí se sugieren, y que sean tan razonables como éstas, siempre que vayan en la misma dirección. Ya adelantamos que algunas de nuestras propuestas son de máximos, y que, precisamente por ello, es probable que no sean aceptadas por aquellas formaciones políticas a las que van dirigidas, pero es legítimo esperar que éstas puedan anteponer, por una vez, el interés general a su propia conveniencia.

Nuestras propuestas serían las siguientes:

- 1) Todas las instituciones de control deben disponer de una independencia orgánica real del órgano cuya actividad o inactividad

fiscalizan. Sabemos que algunos son órganos constitucionales en sentido estricto (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial), otros se encuentran vinculados a los Parlamentos (Tribunales o Consejos de Cuentas, Defensor del Pueblo y figuras afines autonómicas). En otros casos son Administraciones Independientes desde un punto de vista formal, pero que no siempre cuentan con una verdadera independencia orgánica (como ocurre con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid). De ahí que deban ser garantizada esa plena independencia orgánica por norma constitucional o estatutaria. Dado que la función que estos órganos realizan es de control sobre el funcionamiento de la Administración, parece imprescindible que no sean dependientes en ningún aspecto del sujeto a controlar. Por ello, resulta razonable que las autoridades administrativas independientes se sitúen bajo la dependencia orgánica del poder legislativo (estatal o autonómico), aunque actúen con total independencia funcional una vez constituidas³⁸.

2) Todas las propuestas de candidatos a cubrir las plazas deben acompañarse de currículums publicados en el Portal de Transparencia de la Cámara que deba votar su designación³⁹. En estos documentos deberá incluirse la actividad política que, en su caso, hayan desarrollado en el pasado, indicando, además de los cargos desempeñados, la formación política con la que ha colaborado. Es probable que los propios partidos políticos sostengan que esta obligación no puede imponerse porque afecta a datos sensibles especialmente protegidos. Pero es oportuno recordar (a) que el sujeto que, libremente, decide optar a un órgano de control, optando a ocupar una determinada plaza, es quien decide también, libremente, dar cuenta de su pasado político, y (b), sobre todo, que es imprescindible que tal dato sea conocido porque es esencial para que los parlamentarios, y la sociedad, puedan conocer el perfil de las personas propuestas para desempeñar una relevante función pública de control.

38 Como es sabido, la Unión Europea considera que es un estándar que los consejeros del Consejo General del Poder Judicial de origen judicial sean elegidos por sus pares. Aunque esta opción resulta razonable, es probable que su aplicación no despolitice este órgano, visto que algunas asociaciones judiciales están al servicio de concretas formaciones políticas.

39 No nos ocupamos aquí del origen de las propuestas, que puede recaer sobre distintos sujetos (asociaciones judiciales, interesados, colegios de abogados o procuradores, Facultades de Derecho, etc.). Ver CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, *Elogio del poder judicial*. Noviembre 2024, p. 6. Resulta muy interesante la propuesta V del documento HAY DERECHO: *Buenas prácticas...*, *cit.*, p. 4, que opta por un concurso público en el que se especifiquen los méritos que se valorarán.

En todo caso, es oportuno señalar que no se cuestiona que el órgano que propone a una persona para formar parte de un órgano o administración de control opte por una persona que, cumpliendo con las exigencias profesionales previstas en cada caso, tenga una determinada afinidad ideológica. Este trabajo no pretende cuestionar que el perfil ideológico del candidato o candidata sea tomado en consideración⁴⁰. Lo que aquí se cuestiona es su vinculación personal con un partido político, porque tal circunstancia compromete seriamente su independencia.

3) Hay que diseñar un ambicioso modelo de inelegibilidades en relación con todos estos órganos y administraciones independientes.

De un lado, que afecte a las personas vinculadas con las formaciones políticas y gobiernos⁴¹, y aquí se abren muchas dudas que habría que despejar. ¿Una eventual prohibición de formar parte de estos órganos afectaría sólo a las personas que han ostentado cargos públicos o también a los afiliados a los partidos políticos⁴²? ¿Esa prohibición impediría también elegir a una persona que pasó por la vida política hace muchos años? En este punto se debería alcanzar un acuerdo que fuera razonable. Uno, de mínimos, muy de mínimos, sería establecer que ninguna persona que haya desempeñado cualquier responsabilidad política (desde ministro o equivalente, hasta asesor/a) en los últimos diez años no puede formar parte de ningún órgano o administración de control. Esto aseguraría, ¡que menos!, que trabajó en su momento para una persona distinta a la que ahora lidera el partido.

De otro lado, la inelegibilidad debe alcanzar a cualquiera que mantenga un vínculo familiar cercano con un cargo público o con quien ejerza responsabilidades en un partido político. En estos casos se produce una falta de imparcialidad subjetiva que imposibilita que pueda

40 Y es que "sería esencial que las dos grandes formaciones políticas tuvieran que consensuar, al menos, no la pureza ideológica y política de los candidatos propuestos por la otra formación, sino su cualificación profesional para ocupar el cargo". En MATIA PORTILLA, F.J., "Sobre la adscripción partidaria de los Magistrados del Tribunal Constitucional y su invocación en el proceso", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, p. 262.

41 Se utiliza la expresión gobierno en sentido amplio, alcanzando a todos los puestos políticos nombrados por actores políticos.

42 A nuestro juicio "un afiliado a un partido político no lo convierte ni en dirigente del mismo ni en empleado del mismo, por lo que no se cumple el presupuesto que pudiera justificar la incompatibilidad" con ser Magistrado del Tribunal Constitucional (en MATIA PORTILLA, F.J., "Sobre la...", *cit.*, p. 263).

cumplir su función con la independencia requerida, y aunque la persona propuesta actuara con plena autonomía, el daño reputacional provocado por la falta de apariencia de independencia resulta motivo suficiente para acordar esta inelegibilidad.

4) El control de los requisitos de cualificación debe ser riguroso. Cuando se afirma que la persona designada debe ser jurista de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio profesional se está definiendo algo que es mensurable. Y lo razonable es proponer a personas de la máxima pericia técnica.

En el caso en que se proponen jueces para integrar el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, deberían ser propuestos Magistrados del Tribunal Supremo, que son quienes poseen la mayor cualificación y experiencia técnica para poder ocupar una plaza de este tipo⁴³.

El mismo criterio debería aplicarse con los Fiscales. Y ello pese al singular "Comunicado de los vocales de la lista de la UPF del Consejo Fiscal celebrado el día 22 de septiembre de 2022"⁴⁴, en el que se sostiene que "estos dos consejeros consideramos que existe un deber, por parte del Consejo Fiscal, de dotar de la máxima categoría a quienquiera que ocupe la plaza de Fiscal General del Estado, lo que debiera ser un acuerdo tácito y estable de todas las asociaciones de fiscales ahora, de futuro y con independencia de quien ocupe el cargo". ¿No debería ser al revés? ¿No debería designarse Fiscal General del Estado a un Fiscal que se encuentre en la cúspide de su carrera profesional?

A nuestro juicio, promover a un fiscal que no haya culminado su carrera profesional hace que sea más fácil influir en su comportamiento y genera conflictos como los producidos en relación con el doble ascenso de la Fiscal al Tribunal Supremo, que ha sido anulado en dos ocasiones y que ha contribuido también al desprestigio profesional de su sucesor por haber actuado con desviación de poder.

Cuando se trata de buscar perfiles académicos, existen también unos méritos objetivos (complementos de investigación, más conoci-

43 Hay quien considera aconsejable que haya una pluralidad entre los vocales de origen judicial, ya sea en lo que atañe a su distinta posición en el escalafón o a la representación de diversos territorios (a ello se alude en CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, *Elogio del poder judicial*, noviembre 2024, p. 6).

44 Ver <https://upfiscales.com/comunicado-de-los-vocales-de-la-lista-de-la-upf-del-consejo-fiscal-celebrado-el-dia-22-de-septiembre-de-2022>.

dos en la jerga universitaria como sexenios) que también son relevantes para seleccionar a las personas más capacitadas en su ámbito de conocimiento, Por supuesto, estos deben haber alcanzado la máxima posición académica⁴⁵.

Somos conscientes de que imponer estos criterios que aseguran una mayor pericia profesional imponen un sesgo de edad, puesto que lo normal es que estos méritos se alcancen tras muchos años de trabajo y esfuerzo. Pero vemos también cosas positivas en que las personas propuestas hayan culminado sus carreras profesionales. En primer lugar, ello la dotará de mayor independencia real al no tener ningún reto profesional pendiente. En segundo lugar, es lógico pensar que poseerá mayor autonomía de criterio, derivado de su vasta formación.

Somos también conscientes de que resulta más difícil determinar criterios objetivos en otros colectivos, como es el de los abogados, pero dudamos de que sea pertinente contar con representantes de este colectivo en este tipo de órganos y administraciones independientes porque existe el peligro de que pueda producirse un conflicto de intereses en cualquier momento.

5) En relación con el mandato deben establecerse algunas caute- las elementales.

La duración de éste debe ser, a nuestro juicio, la fijada por la norma que regula el funcionamiento del órgano o Administración afectada, realizándose el cómputo desde la fecha de nombramiento⁴⁶. Somos

45 En el mismo sentido, propuesta IV del documento HAY DERECHO, *Buenas prácticas...*, cit., p. 4.

46 A nuestro modesto entender, el art. 16.5 LOTC, introducido mediante la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 268, de 05/112/2010) es inconstitucional. Este precepto dispone que "las vacantes producidas por causas distintas a la de la expiración del periodo para el que se hicieron los nombramientos serán cubiertas con arreglo al mismo procedimiento utilizado para la designación del Magistrado que hubiese causado vacante y por el tiempo que a éste restase. 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". Creemos que este precepto vulnera el art. 159.3 CE. José Antonio ESTRADA MARÚN considera que la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2010 debería haber privilegiado "la duración del periodo del cargo en nueve años" (en "El irresuelto problema del retraso en la designación de magistrados constitucionales. Un apunte a la LO 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la LOTC", *Revista Aranzadi Doctrinal* 4 (2011), p. 85, disponible en https://www.academia.edu/49629357/El_irresuelto_problema_del_retraso_en_la_designaci%C3%B3n

partidarios, además, de que el mandato se extinga cuando se agote el mandato o concurran otras circunstancias legalmente previstas (fallecimiento, incapacitación, dimisión, etc.).

Nos posicionamos así en contra de la *prorrogatio* del mandato, en línea con lo magníficamente expresado por Alfonso SANTAMARÍA PASTOR⁴⁷. La extensión del mandato es contraria a los principios de temporalidad del poder e independencia de los órganos⁴⁸, facilita la negociación *sine die* para colocar personas cercanas en dichos órganos mientras, desprestigia el trabajo de las personas cuyo mandato se ha prorrogado así como sus decisiones, y genera disfunciones en el órgano o la administración derivadas de la situación de interinidad de sus miembros (*ibidem*, pp. 20-21). Y SANTAMARÍA opina que, si no hubiera *prorrogatio* del mandato, el incumplimiento de nombrar en plazo a los miembros de un órgano o administración de control tendría un alto coste para las fuerzas políticas y les obligaría a rebajar el perfil político de las personas propuestas para alcanzar el necesario consenso (*ibidem*, p. 25). Resulta también una práctica contraria a la Constitución el que, producida una vacante en un órgano constitucional, en vez de ser cubierta, se espere a que se produzca la siguiente renovación de miembros y se añada a éstas, aumentando el reparto de cuotas⁴⁹.

En resumen, el designado para ocupar un puesto en un órgano o administración de control debe permanecer en éste durante el tiempo constitucional o estatutariamente previsto, siendo automático su cese una vez agotado el plazo establecido⁵⁰. Aunque nos parece que esta posición ya ha sido ampliamente justificada en líneas anteriores, pro-

de_magistrados_constitucionales_Un_apunte_a_la_LO_8_2010_de_4_de_noviembre_de_reforma_de_la_LOTC.

47 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "La *prorrogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, pp. 11-26.

48 *Ibidem*, pp. 16-17. El autor ya advierte del peligro de que un partido (léase Partido Popular) pueda negarse a pactar la renovación de un órgano "para esperar a una más favorable composición de las Cámaras en la próxima coyuntura electoral, o para prolongar artificialmente una superioridad numérica ya perdida" (como ha ocurrido con el bloqueo del CGPJ por parte del PP durante más de cinco años).

49 Esto ha ocurrido, precisamente, en la última renovación del Consejo General del Poder Judicial de 2024, en la que también se incluyó la elección de José María Macías para ocupar una plaza del Tribunal Constitucional vacante desde la renuncia de Alfredo Montoya producida en 2022.

50 Lo que nos parece contrario a la Constitución es cercenar las funciones del Consejo General del Poder Judicial, y consiguientemente de sus miembros, porque no se haya renovado en plazo. Resulta sorprendente que pueda hablarse, en puridad, del

duciría adicionalmente otro efecto beneficioso, y es que haría que, con el paso del tiempo, las designaciones dejaran de ser colectivas para pasar a ser, en algunos casos, individuales (por fallecimiento o renuncia, por ejemplo, de sus titulares). Y dado que resulta imposible repartir cuotas cuando de la elección de una persona se trata, ello obligará a las formaciones políticas a buscar perfiles más técnicos que políticos. Por esta razón sería aconsejable prever un plazo máximo para que los órganos competentes designen a los miembros que deben formar parte de estos órganos o administraciones de control. Como es posible que a los partidos políticos no les importe incumplir sus obligaciones constitucionales, sería pertinente establecer un mecanismo automático de designación en caso de incumplimiento del plazo por parte del órgano encargado de designar⁵¹.

6) A fin de impedir que puedan producirse injerencias en el desempeño del cargo, debe imposibilitarse que, agotado el tiempo de su mandato, esa persona pueda recalar en otro cargo público que dependa de cualquier otro órgano, institución o Administración públicas. Esto impediría que se pudieran producir perturbaciones en el ejercicio de sus funciones, como constantemente ocurre. Resulta claro que, si la persona designada para ocupar un cargo ya ha culminado su carrera profesional y no puede esperar ningún nombramiento ulterior, será más libre para actuar con libertad.

7) La Presidencia y demás cargos de los órganos, autoridades y administraciones de control debería quedar al margen del debate político. La elección corporativa, por parte de los miembros del órgano, que sería acaso lo más lógico, no asegura siempre que dicho proceso se haga al margen de la larga mano de los partidos políticos. Puede optarse también por una presidencia elegida por sorteo entre los miembros del órgano, o que se ejerza por turnos a lo largo del mandato. En todo caso, si el ejercicio del mandato de que se trate tiene una duración determinada no podrá ser extendido más allá de su duración natural⁵², abriéndose con la suficiente antelación un plazo previamente para que el relevo se produzca en tiempo y forma.

Consejo en funciones, y que el Tribunal Constitucional haya avalado esta posibilidad (STC 128/2023, de 2 de octubre, por siete votos contra cuatro).

51 Ver, en sentido cercano, la propuesta VIII del documento HAY DERECHO, *Buenas prácticas...*, cit., p. 5.

52 Discrepamos, en este sentido, de la STC 49/2008, de 9 de abril, que avaló que la Ley 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional extendiera *sine die* el mandato de la presi-

Esto es así porque, como hemos visto en líneas anteriores, es la norma la que fija la duración del mandato y porque, además, es posible que, si se aceptan las sugerencias realizadas en el anterior apartado de este epígrafe, la composición del órgano deje de ser uniforme en el tiempo.

En todo caso, puede ser también conveniente que el relevo de los órganos de dirección (por ejemplo, Presidente/a y Vicepresidente/a) se realice siempre en conjunto.

8) Todas estas candidaturas deben ser (seriamente) evaluadas por el Parlamento y respaldadas por consenso (esto es, por mayorías muy cualificadas).

Es verdad que para que esta aspiración sea real el Parlamento y los Diputados deberán recuperar la posición institucional y personal que les corresponde. Y que éste es un problema de mucho mayor calado que el que pretende ser examinado en estas líneas, y de muy difícil resolución si no existe cultura constitucional en el seno de los partidos políticos.

Pero si es posible tomar algunas medidas que puedan ser útiles en esta dirección. En primer lugar, debería ponerse por escrito (y es una vergüenza que deba explicitarse lo obvio) que no pueden alcanzarse acuerdos que impliquen el apoyo ciego a los candidatos propuestos por otras formaciones o instituciones (apoyo sin vetos⁵³). Es cierto que escribirlo no asegura que los partidos políticos sean respetuosos con este elemental principio, como no lo han sido con la doctrina sentada en la citada STC 108/1986, pero se les podrá echar en cara su falta de acatamiento a una norma constitucional o estatutaria. Como ya se ha indicado en líneas anteriores, deberían publicarse en la Cámara respectiva los currículos de los candidatos que deben evaluar, lo que podría potenciar el control de la sociedad, en general, y de la prensa parlamentaria especializada, en particular, sobre las personas propuestas.

También resulta esencial que haya una evaluación seria de los candidatos por parte de los parlamentarios.

Resulta evidente, por otra parte, que la exigencia de unas mayorías cualificadas obligará a las fuerzas políticas mayoritarias de carácter

denta del Tribunal Constitucional hasta que fueran renovados los Magistrados del Alto Tribunal propuestos por el Senado.

53 Primera propuesta del documento HAY DERECH, *Buenas prácticas...*, cit., p. 4.

nacional a participar en estos acuerdos. Y es que resulta muy peligroso que, como está ocurriendo en los últimos años en nuestro país, se adopten decisiones políticas sensibles mediante mayorías coyunturales, como ha ocurrido, por ejemplo, con las leyes que desarrollan el derecho a la educación y con el nombramiento de algunos órganos (como es, por ejemplo, el nombramiento del Consejo de Administración de RTVE).

También es sugestiva la posibilidad, contemplada en una reciente posición del CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, de que hubiera una preselección de candidatos por parte del parlamento que beneficiara a un mayor número de personas que cargos a cubrir y que después se hiciera un sorteo para determinar los finalmente propuestos⁵⁴.

Todas estas medidas pueden contribuir a que exista una mayor calidad técnica y una mayor independencia en los órganos constitucionales de control y en las Administraciones independientes (que, pese a su nombre, no siempre lo son). Somos conscientes de que ninguno de los grandes partidos políticos de nuestro país verá estas sugerencias con buenos ojos, porque siempre es tentador tener controlados todos los resortes del poder. Y también que resulta complicado que las personas propuestas para ocupar estos cargos, que saben perfectamente de las causas reales que justifican su promoción, tengan el coraje de rechazar tales honores. Acaso no sean conscientes unos y otros de que tan detestables prácticas empeoran nuestro Estado de Derecho y rebajan la calidad de nuestra democracia. Esperemos que estas líneas puedan servir, cuando menos, para abrir un debate que entendemos tan necesario como urgente si es que aspiramos a seguir viviendo en un Estado social y democrático de Derecho digno de tal nombre.

V. BIBLIOGRAFÍA

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, *Elogio del poder judicial*. Noviembre 2024, disponible en <https://www.circulocivicodeopinion.es/posiciones-54-elogio-del-poder-judicial/>.

CIVIO, "El Consejo de Transparencia de la Comunidad de Madrid comienza su etapa de plenos poderes a medio gas", disponible en <https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2021/11/03/el-consejo-de-transparencia-de->

54 CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, *Elogio del poder judicial*, noviembre 2024, p. 7.

la-comunidad-de-madrid-comienza-su-etapa-de-pletos-poderes-a-medio-gas/.

ESTRADA MARÚN, J.A., "El irresuelto problema del retraso en la designación de magistrados constitucionales. Un apunte a la LO 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la LOTC", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2011.

GARRORENA MORALES, Á., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Murcia, Murcia, 1980.

HAY DERECHO, *Buenas prácticas para los nombramientos políticos de órganos constitucionales de garantía*, disponible en <https://www.hayderecho.com/estudios-informes/>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Instituciones rotas. Separación de poderes, clientelismo y partidos en España*, Cometa, Zaragoza, 2023.

MATIA PORTILLA, F.J., "Sobre la adscripción partidaria de los Magistrados del Tribunal Constitucional y su invocación en el proceso", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014.

PRESNO LINERA, M.Á., "Enrique López, magistrado del Tribunal Constitucional ¿otra muestra de la marca España?", *Hay Derecho*, 14/06/2013, disponible en <https://www.hayderecho.com/2013/06/14/enrique-lopez-magistrado-del-tribunal-constitucional-otra-muestra-de-la-marca-espana/>.

SÁNCHEZ MORÓN, M., "El control judicial de los nombramientos de altos cargos de las instituciones públicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 231, 2024.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008.

TROPER, M., "Les classifications en Droit Constitutionnel", *Revue du Droit Public* núm. 4, 1989.

