



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

# Sistemas de designación parlamentaria: análisis comparado del modelo del Parlament de Catalunya

Autor: Álvaro Rebollar Ballestar

Tutora: Esther Pano Puey

Curso 2020-2021

Trabajo de Fin de Máster

Máster de Gestión Pública Avanzada

Facultat de Dret



## **RESUMEN**

El *Parlament de Catalunya* tiene atribuida la función de designación de altos cargos para Instituciones, Administraciones y Organismos autónomos al mismo. Esta función de designación, en la práctica, adolece de varios problemas en su aplicación, pues se detectan dilaciones en los nombramientos, candidaturas de carácter político y falta de control sobre las candidaturas una vez estas toman el cargo, entre otros. En el presente trabajo se analiza qué es el sistema de designación parlamentaria y se compara el modelo catalán con modelos de otros parlamentos, para así establecer una comparación entre ellos y proponer propuestas de mejora.

## **ABSTRACT**

*The Parliament of Catalonia has the function of appointing institutions' senior positions for administrations and autonomous bodies assigned to the Catalan chamber. As we describe, this appointment capacity shows practical application issues since delays in candidates' designation, political-biased candidacies, and lack of control over positions in office are among others detected. In this paper, the Catalan parliamentary designation system is analysed, and then compared with different parliamentary proceedings in order to find alternatives and suggest developmental proposals in the Catalan chamber's assignation procedure.*

# ÍNDICE

1. <b><u>Introducción</u></b>	<i>pg. 6</i>
2. <b><u>Objetivos y metodología</u></b>	<i>pg. 10</i>
3. <b><u>La función de designación parlamentaria</u></b>	<i>pg. 13</i>
3.1. <u>Naturaleza y elementos de la designación parlamentaria</u>	<i>pg. 14</i>
3.2. <u>Organismos independientes sobre los que el parlamento tiene la potestad de designar a sus miembros</u>	<i>pg. 17</i>
3.3. <u>El parlamento y su relación con los organismos independientes sobre los que ejerce la función de designación</u>	<i>pg. 18</i>
3.4. <u>Diferentes controles que los parlamentos pueden ejercer sobre los organismos independientes cuyos cargos están sujetos a la designación parlamentaria</u>	<i>pg. 22</i>
A) Comparecencia	<i>pg. 23</i>
B) Control de los posibles conflictos de intereses	<i>pg. 25</i>
C) Control de la actividad en sede parlamentaria	<i>pg. 26</i>
3.5. <u>Proceso de nombramiento de los miembros de los organismos independientes cuya designación corresponde al parlamento y la problemática que de ello se deriva</u>	<i>pg. 28</i>
A) El control que ejercen los partidos políticos y la consecuente politización de los cargos designados.	<i>pg. 31</i>
B) La comparecencia previa ante las comisiones: la inoperancia del trámite	<i>pg. 32</i>
C) Los retrasos en la designación y renovación de los cargos: la responsabilidad parlamentaria	<i>pg. 33</i>
D) Control político y accountability de los cargos designados por los parlamentos	<i>pg. 36</i>
4. <b><u>Análisis de modelos</u></b>	<i>pg. 38</i>
4.1. <u>Modelo del Parlament de Catalunya</u>	<i>pg. 41</i>
4.2. <u>Modelo del Parlamento de Reino Unido</u>	<i>pg. 46</i>
4.3. <u>Modelo del Congreso Nacional de Chile</u>	<i>pg. 52</i>
4.4. <u>Modelo de la Asamblea de la República de Portugal</u>	<i>pg. 59</i>
4.5. <u>Modelo del Parlamento sueco: el caso de la elección del Ombudsman</u>	<i>pg. 62</i>

4.6. <u>Modelo del Parlamento alemán: el caso de la elección de los jueces Tribunal Constitucional Federal</u>	<i>pg. 65</i>
<b>5. <u>Comparación del modelo del Parlament de Catalunya con el resto de modelos</u></b>	<i>pg. 68</i>
5.1. <u>Organismos independientes seleccionados</u>	<i>pg. 68</i>
5.2. <u>Características a analizar de cada uno de los modelos</u>	<i>pg. 71</i>
5.3. <u>Análisis comparativo</u>	<i>pg. 73</i>
A) Número total de miembros a escoger	<i>pg. 73</i>
B) Perfil de los candidatos para ser nombrados en el cargo	<i>pg. 74</i>
C) Procedimiento de elección	<i>pg. 74</i>
D) Duración del mandato	<i>pg. 75</i>
E) Posibilidad de destituir a los cargos	<i>pg. 76</i>
F) Tramitación de las comparecencias	<i>pg. 76</i>
<b>6. <u>Propuestas de mejora para el modelo de designación del Parlament de Catalunya</u></b>	<i>pg. 78</i>
A) Fijación de plazos para realizar las designaciones una vez hayan finalizado los mandatos	<i>pg. 78</i>
B) Eliminación de las prórrogas de los mandatos	<i>pg. 79</i>
C) Ampliación de las negociaciones entre los diferentes partidos a la hora de seleccionar las candidaturas	<i>pg. 80</i>
D) Evitar los nombramientos y las renovaciones conjuntas y poner más atención a la singularidad de cada uno de los organismos independientes cuya designación corresponde al Parlament	<i>pg. 81</i>
E) Otorgar mayor importancia al trámite de la comparecencia previa	<i>pg. 81</i>
F) Importancia de los medios de comunicación	<i>pg. 82</i>
G) Incorporación de procedimientos de elección mixtos	<i>pg. 82</i>
H) Mayor regulación de las incompatibilidades	<i>pg. 83</i>
I) Creación de una comisión parlamentaria ad hoc	<i>pg. 84</i>
J) Creación de una Ley general de función de designación parlamentaria	<i>pg. 84</i>
K) Aumento de la responsabilidad que de los órganos del Parlament se deriva	<i>pg. 85</i>
<b>7. <u>Conclusiones</u></b>	<i>pg. 87</i>

8. <b><u>Bibliografía</u></b>	<i>pg. 90</i>
9. <b><u>Anexos</u></b>	<i>pg. 98</i>
• <u>Anexo 1. Designaciones de Cargos Públicos que realiza el Parlament de Catalunya</u>	<i>pg. 98</i>
• <u>Anexo 2. Tabla comparativa de los diferentes sistemas de designación</u>	<i>pg. 113</i>

## 1. INTRODUCCIÓN

La situación política en el *Parlament de Catalunya*, desde hace unos años hasta la actualidad, se podría definir como excepcional. Diversos factores, pero especialmente el largo proceso soberanista, la disputa y la falta de consenso entre los partidos, el desgobierno del país, los largos períodos sin gobierno, la inhabilitación del *President* y la consecuente presidencia en funciones, han afectado gravemente a la gobernabilidad del país y a la ciudadanía, perjudicando sobremanera a las instituciones catalanas, al *Govern de la Generalitat* y, en especial, al legislativo catalán, el *Parlament*.

Además de todo esto, y como consecuencia directa, existen 106 cargos públicos que deben ser designados o renovados por el *Parlament de Catalunya*<sup>1</sup> y no han sido nombrados. Especialmente grave ha sido este problema en el transcurso de las dos últimas legislaturas, en las que no se ha nombrado prácticamente ningún cargo. A estas 106 vacantes se deben añadir los candidatos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional y los senadores que deben ser nombrados por el *Parlament*.

La lista es particularmente extensa para un problema que deviene de la dejadez de ciertos cargos políticos que se encuentran dentro de la institución democrática catalana por excelencia, pues es el *Parlament* el órgano que debe seleccionar, designar y renovar algunos de los altos cargos públicos que presiden los organismos e instituciones catalanas más importantes. Dentro de esta lista de Instituciones, Administraciones y Organismos<sup>2</sup> en los que se debe renovar o nombrar cargos pendientes, se pueden encontrar los miembros, e incluso presidentes/presidentas, del *Síndic de Greuges*, el *Consell de Govern* de la *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (CCMA), la *Sindicatura de Comptes*, el *Consell de l'Audiovisual* (CAC) del *Consell de Garanties Estatutàries* (CGE). A todas ellas se sumó el pasado 20 de enero de 2021 la notificación de una nueva vacante en el *Consell Nacional de la Cultura i de les Arts* (CoNCA).

Diferentes justificaciones han sido utilizadas a lo largo del tiempo para no proceder al nombramiento o renovación de estos cargos, entre las que podemos encontrar el avance del proceso soberanista, la paralización del *Govern* y de las instituciones por la

---

<sup>1</sup> Ver Anexo 1. DESIGNACIONES DE CARGOS PÚBLICOS QUE REALIZA EL *PARLAMENT DE CATALUNYA*

<sup>2</sup> A partir de ahora se utilizará el nombre genérico “organismos independientes”, para designar a las Instituciones, Administraciones y Organismos sobre las que el Parlamento tiene el poder de designar cargos.

aplicación del artículo 155 de la Constitución Española en el territorio catalán y la situación de excepcionalidad que ello conllevó. Desde luego es también excepcional que miembros de la *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (CCMA) o del *Consell de Garanties Estatutàries* permanezcan en el cargo cuando sus nombramientos expiraron en noviembre del pasado 2015.

A los anteriores problemas se debe añadir que las últimas legislaturas del *Parlament*, especialmente la XI y la XII, han sido realmente cortas, por lo que muchos de los procesos de renovación, no sólo no se han podido finalizar, sino que no han podido ni llegar a plantearse. Además, la lucha de poderes entre los dos partidos que gobiernan las Instituciones, *Junts per Catalunya* y *Esquerra Republicana de Catalunya*, dentro del *Parlament*, y la falta de diálogo, sumado a la falta de interés de los grupos parlamentarios, hace que el problema de las dilaciones en las designaciones se mantenga constante y que cualquier intento de llevarlas a cabo acabe cayendo en saco roto.

Así, en estos momentos hay 34 organismos catalanes en los que falta renovar o designar a sus miembros a través de la votación plenaria. Muchas de las tramitaciones que preceden a los nombramientos y designaciones han sido presentadas ante el *Parlament*, sin embargo, pasan de legislatura en legislatura sin que se llegue a comenzar el verdadero procedimiento. Actualmente, de la legislatura XII<sup>3</sup> a la siguiente, la XIII, que en estos momentos aún no ha comenzado, el *Parlament* da cuenta de hasta 32 trámites parlamentarios existentes pero sin finalizar, que afectan a un total de 27 organismos independientes públicos catalanes y un total de 89 cargos públicos<sup>4</sup>. De todos estos trámites, dos proceden de la X Legislatura, 23 de la legislatura XI y siete de la XII legislatura. Y estos son sólo los trámites y las

---

<sup>3</sup> Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC), XII legislatura, període entre legislatures, número 777, dimarts 26 de gener de 2021, pàgs. 6 y 7

<sup>4</sup> En el BOPC número 777, dimarts 26 de gener de 2021, se incluye, como una de las tramitaciones que pasan de una legislatura a otra, el *Procediment per a elegir sis membres del Consell Assessor de l'Institut Català de Finances*. Se debe indicar que este órgano se encuentra derogado por el *Decret Llei 2/2015, de 28 de juliol, pel qual es modifica parcialment el Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre*. Se incluye, además, el *Procediment per a elegir tretze membres del Consell Assessor de Ràdio i Televisió Espanyola a Catalunya*. Este órgano está derogado por la disposición transitoria primera, apartado 7, de la *Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades i sobre emissions de diòxid de carboni*. Por otro lado, el Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlament nº 58, tomado en la sesión ordinaria número 46 de la XII legislatura (15 de enero de 2019) ya declaró la caducidad de este procedimiento.



designaciones pendientes de los que da cuenta el *Parlament* pero, como se ha indicado antes, existen algunos más.

Por todo ello, en el presente trabajo se pretende realizar un análisis del sistema de designación de altos cargos del *Parlament de Catalunya*, para poder descubrir cuáles son sus virtudes, pero también cuáles son los fallos que no permiten que funcione con la máxima efectividad. El objetivo que con ello se pretende no es otro que el proponer una serie de reformas y mejoras al mismo para lograr un óptimo funcionamiento de esta función parlamentaria. Así, se analizarán y compararán otros sistemas de designación parlamentaria similares al del *Parlament de Catalunya*, para poder extraer las enseñanzas necesarias que ayuden a proponer estas reformas y mejoras.

En primer lugar, en el apartado 3 del presente trabajo, *La función de designación parlamentaria*, se procederá a examinar qué es la función designación de altos cargos públicos parlamentaria, cuáles son sus fundamentos jurídicos y políticos, su articulación, sobre qué estructuras actúa, así como cuáles son los principales problemas y las críticas que recibe esta función. En el apartado 4, *Análisis de modelos*, se procederá a analizar diferentes sistemas de designación parlamentaria. Se trata de un análisis pormenorizado de cómo funciona este procedimiento en los diferentes parlamentos de diversos países. Los sistemas que se analizarán son el de *Catalunya*, el de Reino Unido, el de Chile, el de Portugal, el de Suecia y el de Alemania. Obtenidos estos datos, en el apartado 5, *Comparación de modelos*, se compararán estos diferentes sistemas, poniendo sobre la mesa los puntos en común, así como también las divergencias existentes entre ellos, con el fin de advertir cuál tiene un mejor funcionamiento, o en qué funciona mejor uno respecto al resto. Una vez realizada la comparación, se propondrán una serie de mejoras y reformas del sistema de designación parlamentaria en el *Parlament de Catalunya*, basándose en los datos obtenidos (apartado 6, *Propuestas de mejora*). Para finalizar el trabajo, en el apartado 7, *Conclusiones*, se ofrecerán conclusiones y valoraciones personales sobre el sistema de designación y su problemática en el *Parlament*.

En cuanto a la motivación que me ha llevado a desempeñar un trabajo sobre este ámbito, la misma deriva de mi experiencia personal. En el desarrollo de mi profesión en el *Parlament de Catalunya* he podido observar la problemática que surge alrededor de las designaciones parlamentarias y he podido constatar las dificultades que se manifiestan en la tramitación de este proceso. Esto me impulsó a investigar más sobre el asunto y a considerar esta investigación como una forma de ampliar mis conocimientos sobre la cuestión. Por otro lado, después de realizar una exhaustiva

investigación sobre la literatura en la materia, he podido comprobar que esta es escasa, lo que pone de manifiesto las dificultades existentes, incluso en el seno de las instituciones, para acceder a información sobre la función de designación. Por ambas cosas decidí escribir sobre el sistema designación parlamentaria, con el objetivo de poder proponer mejoras que ayuden al correcto desarrollo democrático del proceso.

## **2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**

El sistema de designación de altos cargos del *Parlament de Catalunya* presenta una serie de problemas en su funcionamiento, entre los que encontramos la politización de los cargos públicos nombrados o las reiteradas dilaciones en la tramitación de los nombramientos. Estos problemas generan bloqueos institucionales que dificultan la correcta actividad democrática.

Con el presente trabajo se pretende hacer un análisis del sistema de designación del *Parlament de Catalunya*, comparándolo con otros sistemas, para buscar puntos en común y divergencias que aporten soluciones de mejora. En resumen, se pretende analizar si el sistema de elección formal de altos cargos del *Parlament de Catalunya* tiene opciones de mejora.

Por lo tanto, el objeto de estudio del presente trabajo es el análisis del sistema de designación parlamentaria, con especial incidencia en el caso catalán. Esta función que realizan los parlamentos para nombrar a altos cargos públicos es una figura singular que podemos encontrar en la mayoría de sistemas parlamentarios. En cada uno de estos presenta una serie de diferencias en su funcionamiento y tramitación, pero también numerosos puntos en común que permiten el análisis y la comparación entre los mismos. Así pues, lo que se plantea es la realización de un análisis del funcionamiento de este sistema de designación parlamentaria a nivel general para, posteriormente analizar cómo se aplica este sistema de designación en diferentes parlamentos.

Una vez se hayan obtenido estos datos, se compararán con el objetivo final de obtener una serie de conclusiones que lleven a proponer soluciones de mejora para el modelo del *Parlament de Catalunya*. Para poder desarrollar el análisis comparativo en la materia, la metodología que se ha optado por aplicar es el análisis de casos, así como el estudio de la literatura sobre la materia y el marco jurídico de la figura de las designaciones parlamentarias en cada uno de los parlamentos concretos.

Para realizar la selección de los casos de estudio se han escogido parlamentos de distintos países que representen modelos de democracia diferentes, que tengan distintos modelos de designación parlamentaria y que además sean democracias consolidadas. Para comprobar esto último se ha utilizado el indicador de democracia y de gobernanza democrática de *Freedom House* y se han seleccionado países que sean calificados como libres. Por otro lado, todos los casos de estudio poseen

elementos constitucionales similares y una trayectoria democrática dilatada, por lo que aportan valiosa información al estudio.

A partir de los criterios expuestos, se ha seleccionado un conjunto de países que componen los casos de estudio analizados. Estos son: el sistema de designación parlamentaria del *Parlament de Catalunya*, del cual se pretende realizar la propuesta de mejora; el sistema de designación parlamentaria de Reino Unido, como representación del modelo Westminster de democracia; el proceso de nombramiento de altos cargos del Parlamento de Chile, como ejemplo de república presidencialista latinoamericana en la que se han sucedido diversos periodos de ruptura democrática en su historia reciente; el sistema de designación parlamentaria de Portugal, como ejemplo de estado unitario del sur de Europa, con un parlamento unicameral, y una tradición similar a la española y catalana; el proceso de nombramiento del Ombudsman sueco por parte del Parlamento de Suecia, como ejemplo de designación de una importante institución por parte del país nórdico de referencia, modelo para el Defensor del Pueblo de gran parte de los países democráticos; y el sistema de designación del Tribunal Constitucional Federal, por la importancia del nombramiento de esta institución, pero también como ejemplo del sistema de nombramiento de un país líder en Europa que, además, representa el modelo existente más claro de república federal.

Una vez obtenidos los datos del análisis de casos, se llevará a cabo un estudio en el que se comparará el modelo catalán con los modelos de los países anteriormente mencionados, para así, en base a los datos obtenidos en la comparación, poder proponer propuestas de mejora para la función de designación en Catalunya. El estudio comparado se ha realizado primeramente seleccionando diferentes organismos independientes que son designados por los diferentes parlamentos. Estos organismos son representativos e importantes para cada uno de los países, y además presentan enormes similitudes con los otros organismos independientes cuyo sistema de designación se ha escogido para comparar. Los organismos independientes que servirán para la comparación son: el *Síndic de Greuges* y el *Consell de Garanties Estatutaries* de Catalunya, el *Service Complain Ombudsman* de Reino Unido, el Ombudsman de Suecia, y los Tribunales Constitucionales de Portugal, Chile y Alemania.

En cuanto a los elementos de comparación de cada uno de los sistemas, se han seleccionado las diferentes características más importantes que configuran los sistemas de designación parlamentaria. Estas características son: el número total de

miembros que se escogen; el perfil de los miembros; el procedimiento de elección; la duración del mandato; la posibilidad de destitución de los cargos por parte del parlamento; y la tramitación de las comparecencias ante el parlamento.

Una vez decididos los organismos independientes cuyo sistema de designación se pretende analizar, y las características de estos sistemas que sirven para hacer el análisis, se ha realizado una comparativa transversal entre ellos, tanto en forma de tabla como en forma de comentario sobre la misma. Con todo ello, se pretenden examinar las características de los procesos formales de designación y las posibles consecuencias e impactos que tienen en el funcionamiento del sistema, para proponer reformas que contribuyan al correcto funcionamiento democrático del sistema de designación parlamentaria.

### **3. LA FUNCIÓN DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA**

La competencia de elección y designación de cargos públicos por parte de los parlamentos se encuadra, como afirma el profesor Pizzorusso<sup>5</sup>, en las funciones de orientación política del parlamento, aquellas que buscan influir en la actividad de los órganos del estado y de los entes públicos mediante el establecimiento de directrices, que provienen generalmente de los partidos políticos a través de los cuales los ciudadanos pueden contribuir y concurrir a la determinación de la política nacional. Esta función parlamentaria, además, está estrechamente relacionada con los procedimientos de dirección e impulso del gobierno, puesto que con los nombramientos, se prevé “una actuación determinante de la mayoría gubernamental que designará a aquellas personas más afines ideológicamente a sus planteamientos o que disfruten de su confianza política de forma que, con su actuación desde el seno de estos órganos, colaboren en la realización del programa de la mayoría”<sup>6</sup>.

Este tipo de designaciones y nombramientos son innegablemente impulsados por las mayorías políticas para conseguir dirigir los organismos independientes, aún a pesar de que se puedan necesitar mayorías reforzadas o que los cargos tengan diferentes períodos de duración, o sean renovados por bloques o que, simplemente, estos nombramientos deban desligarse de las mayorías ocasionales y coyunturales. Como sentencia la doctrina, “del mismo modo que el Gobierno busca el desenvolvimiento de su programa político buscando a personas de su confianza para ciertos puestos, paralelamente, las Cortes eligen o nombran ciertos cargos para asegurar su funcionamiento acorde con los principios constitucionales, o con la interpretación de los mismos que en cada momento mantiene la mayoría parlamentaria”<sup>7</sup>.

Esta función de designación no se encuentra reglada expresamente en las funciones que según la Constitución española el Parlamento puede desempeñar. Sin embargo, es el artículo 66.2<sup>8</sup> de la misma Constitución de 1978 el que permite, bajo el apartado genérico “*otras competencias*”, que los parlamentos puedan llevarla a cabo. En cambio, los estatutos de autonomía de cada una de las Comunidades Autónomas sí que enumeran esta función para los diferentes parlamentos autonómicos. Por ejemplo, a nivel estatutario se contempla para cada una de las Comunidades Autónomas la designación parlamentaria de los Senadores que las representarán. Además, también

---

<sup>5</sup> PIZZORUSSO, A. (1984). *Lecciones de Derecho Constitucional*. CEC. Madrid. pp. 290-293

<sup>6</sup> MOLAS, I. y PITARCH, I. E. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid: Tecnos. pp. 215 y 216

<sup>7</sup> SANTAOLALLA, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe. p. 390

<sup>8</sup> Artículo 66.2 de la Constitución Española: “2. *Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución*”.

se contemplan en los estatutos y en las leyes autonómicas las designaciones de diferentes cargos como el Defensor del Pueblo, los miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión, parte de los miembros de los Consejos Sociales de las Universidades, algunos miembros de los Consejos Audiovisuales autonómicos o los consejeros de los Tribunales de Cuentas autonómicos, entre otros.

Así las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos designan a titulares de órganos públicos de diversa naturaleza, entre los que encontramos:

- Órganos constitucionales, como pueden ser magistrados del Tribunal Constitucional o miembros del Consejo General del Poder Judicial;
- Órganos que tienen relevancia constitucional, como el Defensor del Pueblo o los consejeros del Tribunal de Cuentas;
- Órganos que tienen un eminente carácter administrativo, como son las administraciones independientes.

### 3.1. NATURALEZA Y ELEMENTOS DE LA DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA

El sistema de designaciones parlamentarias es la fórmula que la propia Constitución y los estatutos de autonomía han establecido para realizar los nombramientos y renovaciones de algunos de los altos cargos de los diferentes organismos estatales y autonómicos. Estas designaciones son capaces de compatibilizar tanto la exigencia de legitimidad democrática como la de imparcialidad.

En primer lugar, la legitimidad democrática viene dada por el hecho de que los nombramientos son realizados por representantes de la soberanía popular, los diputados y diputadas del parlamento estatal y de los parlamentos autonómicos. Ciertamente, estos nombramientos no son realizados a través de la elección popular, pero al ser elegidos por los representantes electos, estas designaciones revisten de legitimidad democrática, aunque sea indirecta. Este tipo de legitimidad democrática deviene como clara consecuencia de un sistema de político con democracia representativa.

La legitimidad democrática de la función de designación podría encuadrarse en la forma que tienen Manin, Przeworski y Stokes<sup>9</sup> de entender la democracia y los gobiernos representativos, como aquellos que hacen uso de la “regla de la mayoría” y llevan a cabo las políticas preferidas por la mayoría ciudadana que los llevó al poder. En las elecciones, los ciudadanos votan a una serie de partidos y candidatos que reflejan unas ideas políticas, expresando con ello a los cargos electos cuáles son sus necesidades y preferencias. Posteriormente, los cargos electos deberán asumir y atender estas preferencias ciudadanas. Es por esta atención de las preferencias de los ciudadanos, por el hecho de que los cargos públicos son responsivos, que algunos de los nombramientos de altos cargos en los organismos independientes responden a las preferencias que los ciudadanos han expresado en las urnas, formando organismos independientes en los que los cargos designados representan el contrapeso entre las diferentes fuerzas políticas, en las que impera la pluralidad de ideas. Y es esto lo que las dota de legitimidad democrática. Sin embargo, otros nombramientos, como se verá más adelante, quedan fuera de la lógica del mandato político, puesto que a través de mecanismos como la necesidad de consenso, buscan salvaguardar la función de designación del mandato político y las injerencias de los partidos políticos, en la búsqueda de la neutralidad de estos cargos.

Por otro lado, el hecho de que las designaciones se lleven a cabo mediante renovaciones periódicas garantiza el cambio cada cierto tiempo de las personas designadas, evitando que existan vicios en el cargo. Al ir renovándose los cargos se garantiza la evolución y el correcto desarrollo del mismo organismo y se evita que vea su composición inalterada durante un período de tiempo largo. La garantía de inamovilidad de los miembros durante un período de tiempo considerable, implica también que estos no pueden ser removidos o cesados en su mandato por el parlamento que lo seleccionó<sup>10</sup>. Por supuesto, existen causas excepcionales y tasadas por ley para poder cesar a estos cargos, pero no por el parlamento, o no siempre, lo que garantiza su independencia.

Sin embargo, es reseñable, tal y como indican Figueiredo y Vaden Bergh<sup>11</sup>, que estos organismos independientes sobre los que el parlamento designa sus miembros, son creados por el mismo legislativo a través de las leyes de creación, y es el mismo poder

---

<sup>9</sup> MANIN, B. et al. (1999), Introduction, en MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S. B. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge. Cambridge University Press

<sup>10</sup> HASS, E. (2004). *La posición de los Magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la Vida Jurídica y la Sociedad*. Revista Ius et Praxis Año 10 N°1. pp. 390 - 358

<sup>11</sup> FIGUEIREDO, JR. RUI, J. P. et al. (2004). The Political Economy of State-Level Administrative Procedure Acts. *The Journal of Law and Economics* 47, pp. 569-588



legislativo el que posteriormente designará los cargos a ocupar dentro de ellos. Es decir, el propio diseño de estos organismos se establece, generalmente, para poder proteger en el futuro sus políticas de las injerencias de partidistas. Esto viene fijado en la duración y frecuencias de los nombramientos, aunque también se puede establecer para facilitar que las personas candidatas que interesa nombrar a los partidos puedan ser fácilmente designados. Así, los cargos de los organismos independientes viven en una permanente tensión entre la defensa de las injerencias políticas, pero también en la materialización de las preferencias políticas.

La independencia e imparcialidad no sólo se debe encontrar en la actividad posterior que desarrollarán las personas designadas para los cargos, sino que también se encuentra, o se debería encontrar, en la elección y designación de los mismos. Por ejemplo, para algunas de estas designaciones se necesitan mayorías cualificadas, con el objetivo de evitar posibles monopolios partidistas en la elección. Como Reif dice, haciendo referencia al Ombudsman austriaco, “maximizar la independencia del ombudsman del gobierno, especialmente del poder ejecutivo, es crucial para su efectividad”<sup>12</sup>.

Por otro lado, tanto la creación de los organismos para los que se van a nombrar a los cargos, como el ejercicio de las funciones que estos cargos realizan dentro de los mismos, debe responder siempre al objetivo de la neutralidad política. Es decir, una vez los candidatos lleguen al cargo deben llevar a cabo todas sus funciones al margen de la lucha partidista, y por supuesto, al margen de los órganos en los que tiene lugar la lucha política. Si se seleccionan representantes independientes, neutrales y correctamente capacitados para el ejercicio de sus funciones, estos realizarán su trabajo de forma eficiente y efectiva, beneficiando a la sociedad y a los individuos que forman parte del mismo. Por lo tanto, es necesario hacer que estos sean responsables de sus acciones<sup>13</sup>. En caso de que esto no sea así y si además existen problemas con las designaciones, como por ejemplo que se produzcan dilaciones, no se lleguen a realizar, o se hagan nombramientos con una gran carga partidista y politizada, la democracia se verá afectada negativamente.

La gobernanza democrática, entendida de la forma en que Linz y Stepan<sup>14</sup> la conceptualizan, se refiere al conjunto de instituciones democráticas que estructuran la

---

<sup>12</sup> REIF, L. C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

<sup>13</sup> KOVEN, G. S. (2019). Conclusions. *The Case Against Bureaucratic Discretion*. Palgrave Macmillan pp. 201-221

<sup>14</sup> LINZ, J., y STEPAN, A. eds. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

interacción sociopolítica. Según su teoría, las democracias no pueden consolidarse si estos organismos independientes no funcionan de un modo correcto, puesto que “la democracia es, al fin y al cabo, una forma de gobernanza”. Si los organismos independientes para los cuales se deben designar los cargos públicos no funcionan correctamente, si los cargos no son cuidadosamente seleccionados en base a una serie de criterios alejados de lo puramente político, estos no funcionarán de forma correcta, lo que será un problema para la propia democracia. La calidad democrática pasa por disponer de organismos independientes que sean capaces de canalizar los conflictos, tanto políticos como sociales, y para ello se deben designar a los mejores candidatos posibles para dirigirlos.

### 3.2. **ORGANISMOS INDEPENDIENTES SOBRE LOS QUE EL PARLAMENTO TIENE LA POTESTAD DE DESIGNAR A SUS MIEMBROS**

Hace algo más de tres décadas se crearon en España los primeros organismos independientes, que operan bajo un estatus neutralidad e independencia respecto a los poderes gubernamentales, siendo estos dos los principios que configuran su régimen jurídico. Como ejemplos de estos organismos independientes encontramos a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España o la Agencia de Protección de Datos.

Estas estructuras, que son creadas por ley, nacen con la “necesidad de garantizar la neutralidad en el ejercicio de determinadas funciones de garantía de derechos y libertades y/o para promocionar la eficacia en la gestión pública mediante la vigilancia sobre sectores económicos o sociales”<sup>15</sup>. Para poder llevar a cabo su labor, es necesario que estas estructuras ejerzan sus funciones de forma totalmente independiente, sin injerencia por parte de los partidos, por lo que su gestión y gobierno se dirige por un grupo de personas expertas en la materia que las gestionan. Estas personas expertas deben servirse del “buen saber”, la imparcialidad y la neutralidad política y basarse criterios técnicos a la hora de tomar las decisiones que afectan a la

---

<sup>15</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, pp. 330-331

actividad del ente. Esta práctica ha venido a llamarse como “despolitización de lo público”<sup>16</sup>.

Existen varias objeciones referidas a la compatibilidad con la Constitución de este tipo de organismos independientes enumeradas por Rallo Lombarte<sup>17</sup>, entre las que se encuentran: la quiebra del principio democrático, su configuración como un cuarto poder inadmisibles en un estado democrático de derecho, la usurpación legislativa de la función gubernamental de dirección política o la infracción de la reserva constitucional de jurisdicción y el principio de exclusividad judicial<sup>18</sup>.

Esto es así en la medida en que estos organismos independientes escapan al control por parte del gobierno y del parlamento, y su actividad queda relegada a su propio control y responsabilidad. De este modo se ve quebrado el principio de dirección por parte del gobierno de la Administración Pública (art. 97 CE), que se debe responsabilizar de esta dirección frente al parlamento, así como ante la opinión pública y la ciudadanía. De esta forma, los organismos independientes no se someten al control del gobierno ni del parlamento, pero tampoco estos avalan o se responsabilizan de las actividades que llevan a cabo. Por lo tanto, el margen de discrecionalidad concedido a los organismos independientes choca con las actividades que los mismos realizan. Como la doctrina afirma, “la actividad de las agencias de expertos no es sólo de gestión sin margen alguno de discrecionalidad, sino que estos organismos desarrollan actividades de verdadera dirección política”<sup>19</sup>.

### **3.3. EL PARLAMENTO Y SU RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES SOBRE LOS QUE EJERCE LA FUNCIÓN DE DESIGNACIÓN**

No existe posibilidad de que el parlamento, pero tampoco el gobierno, controle la actuación de estos organismos independientes, al menos en la concepción clásica del control del parlamento sobre el ejecutivo, ya que se desvanece el vínculo de dependencia que tradicionalmente ha existido entre estos y el gobierno y el

---

<sup>16</sup> RALLO LOMBARTE, A. (1995). Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, p. 106

<sup>17</sup> RALLO LOMBARTE, A. (2000). *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*. Madrid: Tecnos, pp. 159-106

<sup>18</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, p. 331

<sup>19</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M. (2002). *Autoridades independientes*. Barcelona: Ariel

parlamento. Las técnicas jurídicas que tradicionalmente se han utilizado para poder ordenar este vínculo de dependencia entre la administración gubernativa y la administración institucional han sido de cuatro tipos: personales, funcionales, financieros y organizativos.

Respecto a los primeros, los instrumentos personales, la administración gubernativa ha tenido la capacidad de poder nombrar y retirar a los integrantes de los órganos creados y constituidos por ella, siendo esta la clave de su control efectivo. Con los organismos independientes cuya designación corresponde al parlamento esto no ocurre del mismo modo, puesto que el gobierno o el parlamento no pueden cesar libremente a los órganos rectores. Las disposiciones que regulan sus nombramientos intentan protegerlos de las posibles presiones políticas que merman la neutralidad de sus funciones, por lo tanto, el gobierno o el parlamento pueden tener la capacidad de nombrar o designar los titulares de los órganos rectores, pero no la de cesarlos, al menos en gran parte de los casos. De este modo, y a nivel nacional, las leyes que prevén la creación de estos organismos independientes permiten al gobierno proceder al nombramiento de sus órganos directivos. Véase por ejemplo las leyes que regulan la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>20</sup> o el Tribunal de Defensa de la Competencia<sup>21</sup>.

Sin embargo, son también estas leyes de creación las que prevén que sólo puedan ser removidos de sus puestos por una serie de supuestos, que pueden ser, o bien objetivos, ligados a la propia voluntad del sujeto o por una serie de causas con una formulación más bien ambigua, como el fallecimiento, renuncia, expiración del mandato, incapacidad permanente, la incompatibilidad sobrevenida, la condena por un delito doloso o su procesamiento, o bien por la “falta de diligencia o incumplimiento grave de las obligaciones del cargo”. Es decir, que sólo bajo estos casos tasados y no por la potestad del gobierno o del parlamento se podrían cesar a estos cargos. Es el último supuesto, la “falta de diligencia o incumplimiento grave de las obligaciones del cargo”, el que puede permitir en ocasiones al gobierno ejercer su poder de control para poder cesar a los cargos. Efectivamente, el gobierno podría utilizar su facultad de control gubernamental para evitar irregularidades especialmente graves que realicen estos cargos en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, y aunque el Gobierno pueda llegar a hacer uso de esta facultad, los cargos se encuentran bien protegidos ante posibles injerencias del ejecutivo o del

---

<sup>20</sup> Artículo 15 de la Ley 13/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

<sup>21</sup> Artículo 29 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia

legislativo gracias a las diferentes garantías procedimentales que el ordenamiento prevé<sup>22</sup>. También se debe tener en cuenta que esta facultad de cese únicamente podría llevarse a cabo respecto aquellas conductas irregulares que sean especialmente graves, mientras que la responsabilidad sobre la gestión sólo puede ser “juzgada” por el presidente del organismo independiente o por el órgano de dirección colegiado.

Dentro de estos instrumentos personales se puede hacer también mención de la asincronía de los mandatos de cada uno de los cargos en los órganos independientes con el gobierno o el parlamento que realizó su nombramiento. Además, muchos de estos organismos independientes prevén sistemas de renovación parcial en sus leyes para que los órganos rectores no se renueven de forma completa y brusca, cambiando completamente la orientación de los mismos. De este modo “se producen cohabitaciones entre Gobiernos con Administraciones independientes cuyos integrantes fueron designados por otros Ejecutivos lo que, sin duda, dificulta las hipotéticas vinculaciones políticas”<sup>23</sup>.

Por último, y dentro de este tipo de instrumentos, se puede incluir también la exigencia de una serie de competencias que los candidatos deben tener para poder ser nombrados, como ser profesionales de reconocida competencia, poseer cierta solvencia o prestigio, y experiencia tanto cuantitativa (años en el ejercicio de funciones relacionadas con el ámbito de la administración) como cualitativa (actividades desarrolladas con anterioridad no relacionadas con el ámbito de la administración y sí en el sector correspondiente). También existen causas de incompatibilidad que la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de interés de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado ha ampliado considerablemente, como por ejemplo la dedicación exclusiva al cargo público (art. 5), las limitaciones patrimoniales en participaciones societarias (art. 6) o las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese (art. 8), entre otras.

En cuanto a los instrumentos funcionales, los organismos independientes tienen autonomía funcional derivada del otorgamiento de competencias exclusivas en la materia, por la independencia de las órdenes e instrucciones que como mecanismo de influencia pueden establecer el ejecutivo, por el carácter vinculante que desprenden

---

<sup>22</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19. p. 334

<sup>23</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, pp. 334

las decisiones que toman y por la imposible revisión de sus actos, ya que estos agotan la vía administrativa e imposibilitan la presentación del recurso de alzada, siendo necesario acudir a la vía contencioso-administrativa.

Por lo que se refiere a los instrumentos financieros, este tipo de organismos independientes, gozan de autonomía presupuestaria, pero no en su máximo nivel, puesto que sus ingresos provienen principalmente de las asignaciones que anualmente se les atribuyen en los Presupuestos Generales del Estado o de las Comunidades Autónomas, así como de las tasas y de los precios públicos establecidos por la prestación de servicios (en el caso de que estos existan). La autonomía financiera de estos organismos independientes sería aún mayor si se les permitiera proponer su propio proyecto de presupuesto ante las Cortes Generales o el Parlamento Autonómico, o si el envío del proyecto de presupuesto al gobierno, al ministerio o al parlamento correspondiente se hiciese para la simple integración en el proyecto de presupuestos.

Respecto a los instrumentos organizativos, los organismos independientes poseen la competencia para aprobar sus reglamentos internos y tienen autonomía organizativa. Además, algunos de estos tienen como ejemplo de su autonomía organizativa el carácter colegiado de los órganos, que hace que disminuya la influencia política en comparación con los órganos unipersonales.

A pesar de todas estas manifestaciones de independencia, existen numerosos indicios en las leyes reguladoras de este tipo organismos independientes que aseguran una cierta influencia en sus actividades por parte del gobierno, tales como: “el reconocimiento del derecho de asistencia de miembros del ejecutivo en las convocatorias de los órganos de dirección; la potestad de modificación del anteproyecto de presupuestos de la entidad; la influencia sobre la materia regulada a través de la potestad reglamentaria y, sobre todo, la potestad de cesar a sus miembros cuando se produce un incumplimiento grave de obligaciones”<sup>24</sup>. Así, no es posible articular el control parlamentario en su forma clásica debido al estatus de independencia e inamovilidad de los miembros y a la imposibilidad del gobierno y del parlamento de poder realizar mandatos efectivos sobre la actividad del mismo.

Se debe indicar también que las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos imponen, a la hora de realizar las designaciones, la estricta reproducción de la representación proporcional de los partidos que se encuentran presentes dentro de los

---

<sup>24</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, pp. 336

mismos. Tampoco se puede acabar de responsabilizar a los gobiernos y los parlamentos de una mala elección de los miembros de los órganos directivos de estos organismos independientes, puesto que al realizarse los mandatos de manera asincrónica, pueden no haber sido elegidos por el gobierno o parlamento que en ese momento se encuentre establecido.

Sin embargo, tal y como indica Cristina Pauner Chulvi “es necesario reconocer la posibilidad de exigir una responsabilidad modulada al ejecutivo por las actuaciones de los integrantes de las administraciones independientes, ya que perviven entre el gobierno y las administraciones independientes algunos instrumentos de relación que rebasan la mera influencia”<sup>25</sup>. Ello no viene si no a afirmar las siguientes palabras de Rallo Lombarte: “aunque se le niegue al gobierno la dirección de estas administraciones no puede negarse que respecto de ellas el gobierno tiene la responsabilidad”<sup>26</sup>. Si bien esta responsabilidad no debería corresponder sólo al gobierno sino también a los parlamentos, quienes deben hacerse corresponsables dado que son estos los que tienen el poder de designar a los cargos que forman parte de estos organismos independientes

#### 3.4. **DIFERENTES CONTROLES QUE LOS PARLAMENTOS PUEDEN EJERCER SOBRE LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES CUYOS CARGOS ESTÁN SUJETOS A LA DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA**

Pauner Chulvi<sup>27</sup> afirma que existen diversos tipos de control que el propio parlamento puede ejercer sobre los organismos independientes cuya designación de altos cargos corresponde a la cámara parlamentaria. Estos son el trámite de comparecencia, el control de los posibles conflictos de intereses de estos cargos, y el control de su actividad en sede parlamentaria.

---

<sup>25</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, pp. 337

<sup>26</sup> RALLO LOMBARTE, A. (2000). *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*. Madrid: Tecnos, pp. 159-106

<sup>27</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, pp. 339

## A) Comparecencia

En primer lugar, existe como control previo a los nombramientos la comparecencia previa del ministro o su homólogo en la Comunidad Autónoma para informar sobre la persona propuesta y sobre los méritos, las capacidades y las cualidades que posee para desarrollar el ejercicio en el cargo. Además, también se somete al candidato al trámite de la comparecencia, donde se le formulan preguntas pertinentes frente a la correspondiente comisión. Este trámite se puede practicar ante comisiones *ad hoc*, creadas con esta finalidad, como en el caso del Congreso de los Diputados (Comisión Consultiva de Nombramientos) o en el Senado (Comisión de Nombramientos), o pueden ser en las diferentes comisiones por materias, en las que se integra este trámite (como por ejemplo en el *Parlament de Catalunya*).

La aparición de este trámite es relativamente reciente<sup>28</sup>, y se introdujo simulando el sistema utilizado en otros sistemas institucionales, como el de Estados Unidos o el de la Unión Europea, con la esperanza de que sirviera de filtro para los candidatos propuestos que no fueran idóneos para el cargo a desempeñar y también como un mecanismo para controlar las imposiciones derivadas de los grupos con mayoría parlamentaria. Con ello se pretendía reforzar el valor democrático de las designaciones y velar por la neutralidad política e institucional y la eficiencia de estos cargos. En el sistema americano, donde recibe el nombre de “*advice and consent*” senatorial<sup>29</sup>, se creó este mecanismo para mejorar la separación de poderes entre el presidente y el senado, y actúa como un verdadero mecanismo de control (*checks and balances*) del poder presidencial al exigir el consentimiento del senado para los nombramientos de todos los cargos públicos. El presidente puede presentar todas las candidaturas que quiera hasta que el senado las confirme. Sin embargo, este mecanismo somete al ejecutivo al control público, puesto que el electorado conoce los criterios de selección que el presidente utiliza para seleccionar a los cargos, y gracias a ello, se fuerza en cierta manera al presidente a realizar los nombramientos idóneos. Como afirma el Requejo, se trata de “un mecanismo de control típicamente

---

<sup>28</sup> Relativamente, pues hablamos de un trámite que se introdujo a nivel autonómico en el 2005 con la *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per evaluar-ne la idoneïtat*; y a nivel estatal en el año 2006, con la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

<sup>29</sup> BLANCO VALDÉS, R. L. (2001). El botón de los colonizadores. *Las conexiones políticas. Partidos, Estado y sociedad*. Madrid: Alianza Editorial. p. 149



presidencialista, esto es, desprovisto de un componente sancionador inmediato, por cuanto referido al cuerpo electoral”<sup>30</sup>.

Sin embargo, estas comparencias presentan dos problemas. Por un lado, carecen de efectos jurídicos y el debate que se puede llegar a crear en el seno de la comisión sobre las aptitudes de las candidaturas únicamente genera trascendencia política, puesto que no pueden llegar a impedir o paralizar los nombramientos. Por otro lado, en muchas ocasiones únicamente comparecen los responsables políticos y no siempre los candidatos propuestos, por lo que la legitimación política de los nombramientos se ve mermada. Por ejemplo, la *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per evaluar-ne la idoneïtat*, como se verá más adelante, fija en su artículo 2 la obligación de los candidatos de comparecer ante la comisión correspondiente antes de ser elegidos, pero esto no siempre ocurre.

Para poder comprender correctamente este término de control parlamentario, se debe partir de una concepción amplia del mismo, como la que propone el profesor García Morillo, que entiende este control “como una actividad de verificación e influencia distinta a la de la exigencia de responsabilidad política del gobierno y susceptible de generar consecuencias diversas entre las que se cuenta (...) la ruptura de confianza que liga al parlamento con el gobierno”<sup>31</sup>. Esta concepción del control conecta al parlamento directamente con la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación, al mantenerlos informados sobre el funcionamiento del ejecutivo y la actuación de la administración pública. Esto nos acaba llevando a una única posibilidad de sanción que residiría en una responsabilidad difusa, definida por Rescigno como aquella “caracterizada por la existencia de mecanismos institucionales que, a partir de la libertad crítica de los ciudadanos, transforman los equilibrios políticos y pueden determinar incluso la remoción extraparlamentaria de los gobernantes”<sup>32</sup>. En resumen, esta concepción dota de gran protagonismo a la información y la formación de la opinión pública.

El principal problema es que, aunque la opinión pública conozca el hecho de que el candidato propuesto puede no ser el más adecuado para el cargo público que va a ocupar, la decisión final de la elección corresponde a los grupos parlamentarios, a los

---

<sup>30</sup> REQUEJO PAGÉS, J. L. (2004). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70. p. 86

<sup>31</sup> GARCÍA MORILLO, J. (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Congreso de los Diputados, p. 119

<sup>32</sup> RESCIGNO, G. U. (1967). *La responsabilità política*. Milán: Giuffrè, pp. 113 -130

partidos políticos y al gobierno quienes, presumiblemente, decidirán mantener a sus candidatos, puesto que el “castigo” o sanción que pueden recibir no se verá reflejado hasta que la ciudadanía haya pasado tiempo después por las urnas.

La comparecencia directa de los miembros propuestos para pasar a formar parte de los cargos de los organismos independientes no fue obligatoria hasta que se aprobó la pionera *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per evaluar-ne la idoneïtat*, a nivel autonómico, y la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado<sup>33</sup> a nivel estatal. El principal objetivo pretendido con la promulgación de ambas leyes es garantizar que no se produzcan situaciones que atenten contra la objetividad, imparcialidad e independencia de la candidatura que va a ser propuesta y posteriormente nombrada. Por ejemplo, se estableció en el artículo 2.1 de la ley estatal la exigencia al gobierno de que ponga en conocimiento del Congreso el nombre de la persona propuesta para que se disponga la comparecencia del mismo ante la comisión de la cámara que corresponda. Posteriormente la comisión deberá examinar las candidaturas, formulándoles preguntas o solicitándoles aclaraciones, para finalmente emitir un dictamen sobre su idoneidad para el puesto y sobre la existencia o no de conflicto de intereses (artículo 2.3). Posteriormente, esta ley estatal fue derogada y ampliada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

#### B) Control de los posibles conflictos de intereses

Fue también la Ley 5/2006, de 10 de abril, y posteriormente la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado la que, además de establecer el trámite de comparecencia en comisión de las candidaturas, establece también un régimen de prevención para evitar situaciones de conflictos de intereses para los altos cargos de las administraciones del estado y para los miembros del gobierno.

Gracias a ello se refuerza el control sobre los intereses patrimoniales y sobre el desempeño de actividades privadas al cesar en el cargo, y se consagra el principio de dedicación exclusiva a un puesto público. Este régimen se refuerza con la creación de

---

<sup>33</sup> Posteriormente derogada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado

la Oficina de Conflictos de Intereses (art. 19 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo) que gestiona y controla el régimen de incompatibilidades, elevando al gobierno información detallada sobre los cumplimientos e incumplimientos de la ley, así como las sanciones que se impongan y quiénes son los responsables, cada seis meses. Será el Ministro de Administraciones Públicas, como indica el artículo 27 de la Ley, el competente para poder ordenar la incoación del procedimiento sancionador y las sanciones tipificadas como graves pueden comprender desde la destitución del cargo a la prohibición de ser nombradas en períodos de entre 5 y 10 años (arts. 25 y 26).

A través de este tipo de control, el control ejercido por el parlamento se intensifica con el fin de evitar que diferentes intereses públicos y privados de los altos cargos puedan llegar a afectar a las funciones de sus puestos, reforzar la independencia efectiva de los organismos independientes y asegurar que en el proceso de la toma de decisiones reguladoras se preserve la autonomía. Además, el trámite de la comparecencia previa y el control de conflictos de intereses no son incompatibles, y al llevarse los dos a cabo se realiza un proceso de doble verificación y control del cargo que asegura una mayor legitimidad democrática sobre las designaciones realizadas por el parlamento.

### C) Control de la actividad en sede parlamentaria

Del mismo modo que el control que se ejerce por el órgano legislativo al ejecutivo, sobre los organismos independientes sobre los que el parlamento tiene la potestad de designar sus miembros también se puede ejercer un control directo, a través de preguntas e interpelaciones en los plenos y en la actividad parlamentaria, así como en las comparecencias de los cargos ante las diferentes comisiones. Además de este tipo de control, el parlamento también puede ejercer un control específico para este tipo de organismos independientes a través de la supervisión de sus actuaciones, por ejemplo, con el envío de informes sobre su actividad (que pueden ser anuales o periódicos) o a través de la creación de comisiones *ad hoc* que se encargan de su supervisión.

Aunque puede parecer que el ordenamiento jurídico retira al ejecutivo el ejercicio de la función de dirección sobre estos organismos independientes, el control que realiza el parlamento sobre los mismos se hace realmente sobre el gobierno, con la aquiescencia tanto de estos organismos como del propio ejecutivo. Sin embargo se

debe tener en cuenta la existencia de una serie de limitaciones de esta responsabilidad exigida al gobierno<sup>34</sup>:

1. El gobierno sólo puede y debe responder de aquello que controla, por lo que sólo debería hacerlo en aquellos casos en los que se demuestre un incumplimiento grave de sus obligaciones, o si se atribuye al mismo el control sobre unas actividades concretas. Por lo tanto, no se le puede exigir por incumplimientos en el funcionamiento ordinario o diario de este tipo de organismos independientes, puesto que si se les sometiera a este control político se socavaría su independencia.
2. La máxima sanción que se puede aplicar a alguno de los cargos ministeriales o sus homólogos en los parlamentos autonómicos por incumplimiento de los deberes de vigilancia es una moción de reprobación, puesto que no existe la moción de censura individual<sup>35</sup>.

El hecho de que se pueda imputar esta responsabilidad al ministro u homólogo autonómico competente por aquellas funciones que han ejercido los organismos independientes cuya designación corresponde al parlamento se vincula con la facultad de cese que las normas que los regulan les reconocen a los mismos. Del mismo modo, y para aquellos casos en los que es el parlamento el que se encarga de realizar la designación, las normas contemplan un mecanismo de destitución para el que se exigen mayorías cualificadas iguales a las que se necesitan para el nombramiento. Estas previsiones garantizan el ejercicio del control parlamentario, hacen viable la responsabilidad política gubernamental y, además, no comportan un riesgo añadido al estatus de independencia de los miembros de los organismos independientes.

Además de estos controles existen otros ejercidos por diferentes órganos. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo<sup>36</sup> en el ejercicio de supervisión de la actividad que realiza la Administración, puede informar de deficiencias en el funcionamiento de estos organismos independientes, en defensa de los derechos del Título I de la Constitución;

---

<sup>34</sup> PAUNER CHULVI, C. (2007) La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, pp. 344 y 345

<sup>35</sup> GARCÍA ROCA, J. (2003). La fragilidad de los Ministros (de su competencia y responsabilidad directas). *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, pp. 55-97

<sup>36</sup> Supervisor de la actividad de la Administración en defensa de los derechos del Título I de la Constitución. Referido en sus informes a las deficiencias que se detecten en el funcionamiento de algunos organismos independientes.

el Tribunal de Cuentas<sup>37</sup> realiza el control financiero (del mismo modo que sobre otras administraciones); y por supuesto, la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>38</sup>, que ejerce el control judicial.

### 3.5. PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES CUYA DESIGNACIÓN CORRESPONDE AL PARLAMENTO Y LA PROBLEMÁTICA QUE DE ELLO SE DERIVA

Desde el momento en que se crearon este tipo de organismos independientes, de entre todas las posibles fórmulas de selección y designación de los miembros que los componen, se decidió que la facultad para nombrar los cargos la tuvieran atribuida a nivel nacional el congreso y el senado, así como a las asambleas y parlamentos de las Comunidades Autónomas a nivel autonómico. El ejecutivo sigue teniendo facultades para realizar nombramientos, pero las nuevas leyes reguladoras de las entidades conceden mayores atribuciones al órgano legislativo en detrimento del primero.

Un par de ejemplos, la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de titularidad estatal, en su artículo 11, concede al Congreso la designación de seis y al Senado la designación de cuatro de los diez miembros que componen del Consejo de Administración de RTVE, mientras que el Congreso con una mayoría de dos tercios tiene la potestad de designar al Presidente de la Corporación y del Consejo de Administración de entre la totalidad de consejeros electos. Por su parte, el artículo 4 de la *Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, atribuye al *Parlament* la elección, a propuesta de un mínimo de tres grupos parlamentarios, de sus cinco miembros. Será también el *Parlament* el que elija al presidente o presidenta del *Consell*, por una mayoría de dos tercios, de entre los miembros que lo integran.

---

<sup>37</sup> El Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo reconocido en la Constitución Española que se configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, sin perjuicio de su función jurisdiccional encaminada al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos.

<sup>38</sup> A través de la jurisdicción contencioso-administrativa un poder independiente como es el poder judicial controla los actos de la administración o poder ejecutivo y determina si dichos actos son o no ajustados a las leyes y conforme a Derecho. Todo ello con fundamento en el artículo 106 de la Constitución cuando dispone que: "Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

Entre las ventajas existentes en el hecho de que los nombramientos sean realizados por los parlamentos encontramos que se permite el debate sobre los individuos que aspiran al cargo o que van a ser escogidos, la existencia de publicidad, un mayor grado de pluralismo, y la necesidad de consenso a la hora de seleccionar las candidaturas. Es beneficioso el hecho de que sean los parlamentos quienes posean la facultad de designar los cargos de estos organismos independientes, ya que de este modo se refuerza su independencia y se les obliga a que respondan al conjunto de la ciudadanía y los poderes políticos y sociales, representados por los diferentes parlamentos. De esta forma, generalmente las decisiones que los parlamentos toman en este sentido tienden al pluralismo, lo que resulta apropiado según el ámbito funcional al que dediquen su actividad, especialmente para aquellos que realizan funciones de defensa o garantía de derechos fundamentales (como por ejemplo los consejos audiovisuales).

Sin embargo, el sistema de designación parlamentaria, tal y como se encuentra establecido y regulado, presenta numerosos problemas en su funcionamiento, y en ocasiones se achaca a los parlamentos una mayor potestad de participación en los nombramientos que al propio ejecutivo. Las principales críticas al sistema son:

- Que los grupos políticos designan a personas que se encuentran vinculadas ideológicamente a los mismos para que los “representen” dentro de los organismos independientes. Además, el sistema de cuotas o *lottizzazione*<sup>39</sup> permite designar a los cargos en función del porcentaje de representación parlamentaria que tiene cada uno de los grupos. Ello puede abocar a que las luchas partidistas se mantengan dentro de los propios organismos independientes, lo que puede desembocar en un desgobierno en su gestión. Por tanto, este sistema interfiere en el principio de la división de poderes del estado, puesto que los cargos no quedan fuera de los intereses de los partidos y, además, algunos de estos cargos son miembros de órganos jurisdiccionales o parajurisdiccionales. Sin embargo, el requerimiento de mayorías reforzadas a la hora de realizar los nombramientos puede acabar diluyendo el reparto por cuotas.
- Las filtraciones a medios de comunicación de las negociaciones y de las incidencias existentes en el proceso de designación, lo que acaba dañando la imagen del sistema y de los organismos independientes. Por ejemplo, en

---

<sup>39</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 158

muchas ocasiones se publicitan nombres de las candidaturas antes de que estas sean siquiera preguntadas sobre su disposición a ocupar el cargo, corriendo el riesgo de que se rechace y la imagen de los organismos independientes se vea dañada.

- Las dilaciones y el incumplimiento de los plazos fijados para realizar los nombramientos o las renovaciones por parte de los parlamentos.
- Que las negociaciones se realicen sin tener en cuenta el cómputo global de la cámara y se lleven a cabo únicamente entre los partidos con mayor representación, aquellos que reúnen el mínimo exigido para el nombramiento.
- Se denuncia que esta atribución al órgano parlamentario no es conciliable con lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución, puesto que el hecho de permitir que el legislativo realice estos nombramientos choca con la reserva gubernamental de dirección de política interior y exterior y de la administración civil y militar, con lo que se altera el reparto de poderes diseñado constitucionalmente. Ciertamente, la intervención del parlamento en la dirección de los organismos independientes no se produce únicamente por la realización de estos nombramientos, sino que también se puede entender que ocurre cuando ejerce la función legislativa, controla al gobierno o realiza debates presupuestarios. Por otro lado, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta problemática, considerando que es lícito que las asambleas legislativas realicen estos nombramientos y reconoce a las mismas una autoatribución competencial amplia por vía legislativa<sup>40</sup>.

En resumen, el problema, como afirma Blanco Valdés, es que los nombramientos se realizan “exteriorizando y enfatizando los rasgos más negativos de todo proceso de negociación entre partidos y eliminando el elemento indispensable de transigencia y discreción de ese proceso que hace creíble socialmente (...) la final designación parlamentaria o judicial” <sup>41</sup>. Además de estos, Pauner Chulvi<sup>42</sup> considera que los

---

<sup>40</sup> SENTENCIA del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio. Fundamento Jurídico 12. (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1986).

<sup>41</sup> BLANCO VALDÉS, R. L. (1999). La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia. *Teoría y Realidad Constitucional*, monográfico sobre el Tribunal Constitucional, núm. 4, p. 270

<sup>42</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 159-163

problemas más graves, los aspectos más críticos del sistema de designación parlamentaria, son los siguientes:

A) El control que ejercen los partidos políticos y la consecuente politización de los cargos designados

El procedimiento de designación que se realiza en los Parlamentos se encuentra caracterizado por una clara politización y un control excesivo en la función ejercida por cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la cámara. Ciertamente, el procedimiento de designación previsto en la norma se ve desvirtuado, puesto que el proceso pasa por un acuerdo parlamentario en el que los grupos, representados por los portavoces, presentan sus candidatos y buscan su aceptación por parte del resto, para posteriormente realizar una votación en la que los votos necesarios para aprobar los candidatos están asegurados con antelación.

Esta convención parlamentaria, este acuerdo, previo se conoce popularmente con el nombre de *sistema de cuotas* o *lottizzazione*, mediante el cual los partidos mayoritarios se reparten los cargos que deben ser designados, manipulando así la designación y estableciendo una politización o vinculación ideológica con estos cargos. Esta práctica es incompatible con los principios de independencia e imparcialidad que deberían primar a la hora de ejercer estos cargos. Desde luego, el hecho de que el grupo o los grupos parlamentarios que ostentan el gobierno tengan mayor fuerza numérica en el parlamento hace que el ejecutivo tenga predominio a la hora de formalizar las propuestas. En caso de que el gobierno esté repartido entre varios partidos políticos que forman coalición, y estos se encuentren enfrentados y en desacuerdo, las designaciones pueden quedar largo tiempo paralizadas.

Todo ello lleva a la vulneración de uno de los principios básicos de la democracia, la división de poderes, puesto que son los propios partidos quienes deben designar uno o varios de los cargos o miembros de organismos independientes, y lo hacen con una clara vinculación ideológica con el partido político del que procede el grupo parlamentario. A pesar de lo expuesto anteriormente, y aunque los partidos políticos hagan las designaciones a partir de un claro elemento partidista, en muchas ocasiones estos cargos, en el ejercicio de sus funciones, se han apartado de la línea de pensamiento de los partidos políticos que los designaron.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los partidos forman parte del elemento central de un sistema constitucional, y estos no son más que una representación de



las corrientes de pensamiento de la ciudadanía, ya sean mayoritarias o minoritarias. Desde este punto de vista, el sistema de cuotas puede tener sentido, pero las designaciones deberían realizarse más bien bajo criterios como la idoneidad, el mérito o la capacidad del cargo, que bajo criterios políticos o politizados. Por último, es negativo en términos democráticos que los grupos provoquen dilaciones y retrasos en los nombramientos con el objetivo de presionar al resto de partidos para elegir uno u otro candidato o para conseguir modificaciones legislativas, por lo que el sistema de cuotas no debería utilizarse por los grupos parlamentarios para buscar su propio beneficio.

#### B) La comparecencia previa ante las comisiones: la inoperancia del trámite

En la práctica, el trámite de la comparecencia previa al nombramiento no es del todo eficaz ya que cuando se lleva a cabo únicamente se analiza la legitimidad formal de las candidaturas, esto es, que cumplan con las condiciones objetivas, los méritos y las capacidades necesarias para ejercer el cargo, sin entrar a valorar otras características o condiciones de la persona propuesta para el cargo. Es por ello que los grupos parlamentarios se ven obligados a presentar candidaturas que cumplan con lo exigido para el cargo que se va a desempeñar, pues en caso contrario la comisión los puede vetar.

El trámite pierde eficacia en el supuesto de que una candidatura sea vetada o se firme un informe negativo para las personas propuestas, puesto que no se establece vinculatoriedad alguna a dicho informe. Así, a pesar de que las candidaturas sean vetadas o se redacte un informe negativo sobre las mismas, pueden llegar a ser votadas finalmente por la cámara. Por otro lado, los grupos parlamentarios siempre pueden enmendar la propuesta, presentando candidaturas alternativas, con lo que siempre se les permite presentar diferentes candidaturas afines a su proyecto político hasta conseguir que alguna de ellas pase el examen de idoneidad. Aún a pesar del trabajo y del informe emitido por la comisión, será la cámara la que decida posteriormente, puesto que es esta la que ostenta la legitimidad democrática para realizar el nombramiento.

En la votación de las propuestas en el trámite de la comparecencia previa, cada votación se realiza con voto ponderado en comisión, por lo que cada uno de los portavoces tiene el peso proporcional que su grupo parlamentario tiene respecto a la totalidad de la cámara. Por lo tanto, aquellos con mayor peso en la cámara tendrán

pocos problemas para poder conseguir el informe favorable de la comisión, puesto que su voto tiene un mayor poder que el del resto. Esto ocurre en el caso en que exista efectivamente una votación, puesto que muchas de estas evaluaciones se entienden finalizadas con el asentimiento implícito de los miembros de la comisión. Todo ello pone en de nuevo entredicho el valor de este trámite. Por lo tanto, el trámite de la comparecencia ante las comisiones se convierte finalmente en un mero trámite formal, en el que no se debate realmente sobre los candidatos, o se crea un debate estéril que versa sobre cuestiones que resultan poco comprometedoras para los mismos. Es decir, se realiza un breve examen sobre los méritos y capacidad del candidato o candidata, y el trámite se ve fácilmente superado.

Sin embargo, atendiendo a las palabras de Pauner Chulvi<sup>43</sup>, aunque en la práctica el trámite de comparecencia presente problemas, el simple hecho de que exista ya es beneficioso en los términos democráticos de publicidad y debate, puesto que las candidaturas se dan a conocer. Además, los grupos parlamentarios tendrán un mayor cuidado y se les exigirá una mayor responsabilidad a la hora de designar a ciertas personas como candidatas, ya que la opinión pública será totalmente crítica con la política de nombramientos de los mismos y ejercerá sobre ellos una función de control que de otro modo no existiría. Por otro lado, también esta práctica establece unos principios de actuación, en términos de lo que es aceptable democráticamente, para aquellos que deben presentar y formular las propuestas de candidaturas, obligándoles a seleccionar bien a quienes presentan.

C) Los retrasos en la designación y renovación de los cargos: la responsabilidad parlamentaria.

En la gran mayoría de los parlamentos que tienen atribuida la capacidad de designación de diferentes cargos se producen dilaciones en la función de nombramientos o renovaciones de forma continuada, en ocasiones excesivas. Ello ha llegado a ser calificado como “persistente anomalía” en el sistema político y constitucional español<sup>44</sup>. Ya el que fuera presidente del Tribunal Constitucional español, Tomás y Valiente, hizo mención a esta problemática respecto a la renovación

---

<sup>43</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 165-163

<sup>44</sup> RODRIGUEZ-PIÑERO, M. y PEREZ DE LOS COBOS, F. (2018). Artículo 160. En Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde, M. *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid: Boletín Oficial del Estado. pp. 1746-1755

parcial del mismo Tribunal en su discurso de despedida del año 1992: “Las instituciones ganan o pierden prestigio por lo que hacen, pero también por lo que por ellas se hace. Sin atribuir culpas ni repartir responsabilidades, tarea que no me corresponde, sí me permito afirmar que no parece que el incumplimiento del plazo para que las cámaras procedieran a la renovación parcial del Tribunal Constitucional haya supuesto un beneficio para la imagen de aquellas ni de éste”<sup>45</sup>.

Si bien en cada una de las normas legales existentes para proceder a las designaciones existe un plazo en el que se debe de renovar a los diferentes miembros, este se ve incumplido reiteradamente por los parlamentos. Las normas realmente fijan la obligación de proceder a las designaciones al finalizar el mandato, pero no se indica un plazo ajustado para proceder a las mismas. Es decir, no queda garantizado que se finalice el procedimiento y que se produzca el acto de la designación antes de la fecha en que el mandato de los miembros anteriores haya expirado. Debido a esta demora, los organismos independientes cuyos cargos deben ser designados se ven gravemente afectados, tanto por los problemas que acarrea al funcionamiento de los propios organismos independientes, por la consecuente pérdida de su propia legitimidad dentro del sistema democrático y, además, porque principios fundamentales dentro del sistema constitucional, como son la independencia y la imparcialidad, se ven gravemente afectados.

Respecto al funcionamiento del propio organismo independiente, este puede dejar de programar tareas a largo plazo, al desconocer si el trabajo realizado se podrá finalizar o se quedará a medias. Además, la situación personal de sus miembros se ve también afectada negativamente, puesto que una vez entran en interinidad, estos pasan a trabajar en una situación de incertidumbre profesional que puede llegar a impedirles desarrollar correctamente sus labores. Por un lado, los miembros que cesan en el mandato pasan por mandato legal a una prórroga de sus funciones, por lo que se ven abocados a una situación de interinidad que no saben bien cuándo va a finalizar. Por otro lado, este órgano independiente cuyos miembros deben ser renovados proyecta ante la opinión pública una mala imagen, revelando finalmente un desajuste entre el engranaje institucional y el cumplimiento o, mejor dicho, incumplimiento, de los mandatos legales y constitucionales.

Una de las principales razones, al menos en el sistema español y catalán, por las que se incumplen estos plazos, es la inexistencia de sanciones específicas ante el

---

<sup>45</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F. (1993). Discurso de despedida pronunciado en el Tribunal Constitucional, el 8 de julio de 1992. En *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, pp. 225-231. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

incumplimiento de este mandato. También se debe tener en cuenta que muchos de los nombramientos y renovaciones que afectan a los organismos independientes cuya designación corresponde al parlamento son realmente renovaciones parciales, es decir, que los cargos finalizan el mandato en diferentes momentos, por lo que muchas veces se sigue la práctica, irregular en todo caso, de acumular las renovaciones, para de este modo llevar a cabo únicamente una sola negociación. En estos casos se unen candidaturas para ser designadas para varios organismos independientes de muy diversa índole, por lo que se acaban difuminando las características propias de estos.

Si estas dilaciones se prolongan usualmente en el tiempo, el principio de legitimidad democrática, se ve perjudicado, puesto que se alargan los mandatos en contra de lo legalmente establecido y se mantienen de forma no acorde a la legalidad abusando de intereses ideológicos. Desde luego también se ve negativamente afectado el principio de independencia de los cargos, ya que la garantía de la inmovilidad desaparece por completo y se mantiene la interinidad de los cargos.

Ante los incumplimientos reiterados, Pauner Chulvi<sup>46</sup> propone como solución a la problemática una reforma legal que fije un periodo temporal en el que se deben de designar estos cargos. En caso de incumplimiento, se aparejaría al mismo una sanción. A modo de ejemplo, que podría servir para fijar estas sanciones en el sistema español y catalán, el Reglamento de la Asamblea de la República portuguesa del 1993, en su artículo 281.2<sup>47</sup>, fijaba que para designar a los cargos institucionales, las candidaturas debían ser presentadas ante la Asamblea en la penúltima reunión anterior a aquella en que suceda la elección. Por ejemplo, podría establecerse, vía reglamento, un plazo de dos o tres meses para que se realice el nombramiento de los nuevos miembros, una vez que se ha recibido la comunicación de la necesidad de renovación. Durante este plazo se dispone del tiempo necesario para ejecutar todos los trámites necesarios, como la propuesta, la comparecencia y la votación plenaria. Con ello, se obligaría a los grupos parlamentarios a designar los nuevos cargos en un periodo breve de tiempo y se sometería a un mayor control la presentación de las candidaturas, puesto que se evitaría la negociación entre los partidos que conlleva la *convención parlamentaria*.

---

<sup>46</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 165-166

<sup>47</sup> En estos momentos esta disposición no se encuentra en vigor.

Otra solución, como apunta Geck<sup>48</sup>, podría pasar por implementar una herramienta similar a la que se utiliza para la elección de las magistraturas del Tribunal Constitucional alemán en caso de que la designación no tenga lugar en plazo. Las magistraturas del Tribunal Constitucional alemán, tal y como indica la Ley del Tribunal<sup>49</sup>, deben ser elegidas con tres meses de antelación antes de que finalice el mandato de los predecesores, o si el *Bundestag* está disuelto el mes siguiente a la celebración de la primera sesión. Si se llegase a superar el plazo, el Tribunal tiene la potestad de presentar propuestas, que no son vinculantes, al órgano parlamentario para poder desbloquear la elección de los magistrados.

D) Control político y *accountability* de los cargos designados por los parlamentos.

El comportamiento de estos organismos independientes debe ser controlado por representantes del parlamento, los representantes elegidos por la ciudadanía para nombrarlos, pero también para realizar el seguimiento y control de estos. Sin embargo, no se encuentra tasado ningún mecanismo de exigencia política y de control para los cargos designados. Tal y como se encuentra fijado el sistema de designación, parece que la relación se agota con el acto de nombramiento, por lo que es imposible llegar a destituir a los miembros designados, lo que parece obedecer más bien a una protección de la imparcialidad en el desempeño de estos cargos. Por lo tanto, la rendición de cuentas ante el legislativo carece de fundamento, si bien sí podría hacerse ante el ejecutivo. No se puede dejar de lado el hecho de que es posible exigir responsabilidades políticas al ejecutivo por las actuaciones realizadas por los miembros o cargos en los organismos independientes designados por el mismo.

En el caso del *Parlament de Catalunya*, el artículo 3 de la *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la idoneïtat* sí prevé la revocación de estos órganos por el mismo parlamento mediante una votación en la que se requiere la misma mayoría por la que fueron elegidos. Sin embargo, las mismas mayorías que en un momento nombraron a estos candidatos, raramente votarán para que estos sean destituidos, por lo que esta previsión carece de aplicación real.

---

<sup>48</sup> GECK, W. L. (1988). Nombramiento y status de los magistrados del Tribunal Constitucional federal de Alemania, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, pp.179-181

<sup>49</sup> Federal Constitutional Court Act (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BVerfGG)

De todos modos, sería interesante fijar una relación política entre los parlamentos y los cargos designados, similar a la existente entre el gobierno y los parlamentos, estableciendo mecanismos de exigencia de la responsabilidad política. De este modo, los cargos designados deberían comparecer ante las cámaras cada cierto tiempo, pudiendo estas, y en casos tasados de irresponsabilidad, llegar a destituir a los miembros de estos cargos que han sido designados. Por otro lado, también sería interesante intensificar los mecanismos de control directo, tales como la comparecencia periódica de estos cargos en las comisiones parlamentarias, una remisión de informes al parlamento, un mayor control sobre la potestad normativa, e incluso la creación de comisiones con el único fin de fiscalizar la actividad de estos organismos independientes.

Los cargos designados deben ser responsables de sus acciones, y son necesarias estructuras que puedan responsabilizarlos de las mismas. Es necesario que los propios organismos independientes tengan un sistema de supervisión interna, que las malas conductas se expongan ante los medios de comunicación y que el legislativo pueda tener autoridad de supervisión sobre estos, con el objetivo de garantizar la capacidad y la transparencia, estableciendo de este modo un vínculo entre las políticas públicas, las funciones de los cargos designados por el parlamento y la voluntad del pueblo. Sólo cuando los objetivos y los métodos de estos se correspondan con los deseos e intereses generales se podrá hablar de responsabilidad democrática. Por lo tanto, la rendición de cuentas es coherente con la democracia y con un sistema que democrático<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> KOVEN, G. S. (2019). Conclusions. *The Case Against Bureaucratic Discretion*. Palgrave Macmillan pp. 201-221

#### 4. ANÁLISIS DE MODELOS

En este apartado del trabajo se realizará un análisis de los modelos de designación de altos cargos de diferentes parlamentos, con el objetivo de compararlos con el modelo actual del *Parlament de Catalunya*.

Por lo tanto, en primer lugar, se describirá este modelo para, a continuación, analizar y describir los otros modelos seleccionados. En el siguiente apartado del trabajo se realizará una comparación entre los diferentes sistemas, así como una valoración que nos llevará, finalmente, a realizar propuestas de mejora para el modelo catalán.

Para seleccionar los casos de análisis, los sistemas de designación parlamentaria, se han escogido parlamentos de distintos países que representen modelos diferentes. La segunda premisa para seleccionar los sistemas de designación parlamentaria ha sido que pertenezcan a países con democracias consolidadas. Para corroborarlo se ha utilizado el indicador de democracia y gobernanza democrática de *Freedom House*<sup>51</sup>.

Los indicadores de democracia y gobernanza democrática son herramientas que nos proporcionan una base empírica sobre las causas y consecuencias de las diferencias y semejanzas en los niveles de democracia entre diferentes países y regiones. Se debe aclarar que estos índices son aproximaciones al concepto de gobernanza democrática o poliarquía<sup>52</sup>, en los que es necesario estudiar el contexto de cada uno de los países en particular.

*Freedom House* es una ONG radicada en Washington D.C., que elabora desde los años 70 del pasado siglo un índice de democracia, con la ayuda de expertos de diferentes países, basado en dos índices concretos, el índice de derechos políticos y el índice de libertades civiles. El primero de estos índices, el de derechos políticos, se basa en un total de diez indicadores o preguntas, e incluye categorías como el funcionamiento del proceso electoral, el nivel de pluralismo político y participación o el funcionamiento del gobierno, además de una pregunta adicional que trata sobre el cambio demográfico forzado. La puntuación más alta que se puede otorgar en este índice es de un total de 40, es decir, una puntuación máxima de 4 por cada una de las diez preguntas diferentes. El segundo índice, el de libertades civiles se basa en un total de quince indicadores o preguntas, como el nivel de libertad de expresión y de creencias, los derechos de asociación y organizativos, el nivel de estado de derecho, las autonomías personales y los derechos individuales de los ciudadanos. La

---

<sup>51</sup> Freedom House website: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

<sup>52</sup> DAHL, R. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos

puntuación más alta que se puede otorgar en este índice es de un total de 60, es decir, una puntuación máxima de 4 por cada una de las quince preguntas diferentes. La combinación de ambos índices, esto es, la combinación entre la puntuación en derechos políticos y la puntuación en libertades civiles, se pondera e interpreta como la puntuación total del nivel de democracia. De este modo los países se clasifican como No Libre, Parcialmente Libre o Libre. Para la selección se ha partido de la base de que los países seleccionados tengan una puntuación mayor de 90 puntos y que, como se ha indicado, sean calificados como países Libres, no siendo necesario que se encuentren en los primeros puestos en la clasificación de este indicador.

En el último índice, el publicado en el año 2020, a España se le otorga una puntuación 92, calificándolo como un país Libre, con una puntuación total de 38 en el índice de derechos políticos y de 58 en el índice de libertades civiles. Dentro de España, y como objeto de análisis de este trabajo, se encuentra la Comunidad Autónoma de *Catalunya*. Así pues, otro sistema de designación parlamentaria a analizar será el de Reino Unido, país que recibe por parte de *Freedom House* una puntuación total de 94, con 39 puntos en el apartado de derechos políticos y 55 en el índice de libertades, por lo que se clasifica como un país Libre. El modelo de Reino Unido es la forma de gobierno democrático y parlamentario que mejor representa el sistema Westminster. Esta estructura parlamentaria de referencia tiene como características notorias el fuerte bipartidismo, el predominio del gabinete y la alta concentración del poder en el ejecutivo, además de la importancia de la corona dentro del sistema monárquico constitucional inglés, lo que configura un sistema de designación parlamentaria totalmente diferente al catalán, en el que el parlamento tiene un poder relativo menor respecto al del *Parlament*. También se analizará el proceso de nombramiento de altos cargos públicos por parte del Parlamento de Chile, país que recibe por parte de *Freedom House* una puntuación total de 90, con 38 puntos en el apartado de derechos políticos y 52 en el índice de libertades, calificándolo como un país Libre. La justificación para escoger este país no es otra que el analizar un sistema parlamentario que, si bien está influenciado por los modelos existentes en el continente europeo, representa un modelo parlamentario dentro de una república presidencialista latinoamericana extraordinario. Además, se ha considerado interesante analizar cómo es el modelo de un país en el que se han sucedido diversos periodos de ruptura democrática a lo largo de su historia reciente. El último sistema de designación parlamentaria que se analizará será el de Portugal, el cual recibe una puntuación de 96 puntos. El total de puntos que recibe en el apartado de derechos políticos es de 39, mientras que recibe 57 en el índice de libertades. Esta puntuación le hace merecer la



calificación de país Libre. El interés que reside en la selección de este modelo de designación parte del hecho de la cercanía con España y su posible influencia bidireccional, pero además es interesante poder analizar un modelo que, del mismo modo que el catalán, consta de un parlamento unicameral, como es la Asamblea de la República.

Además, aunque no es exactamente un sistema de nombramientos de cargos y autoridades públicas, resulta altamente interesante el proceso de nombramientos por parte del *Riksgad* sueco del Ombudsman y del legislativo alemán de los magistrados del Tribunal Constitucional Federal de Alemania. Por lo tanto, se analizará también el proceso de elección que se lleva a cabo en Suecia, país que recibe una puntuación de 100, con un total de puntos 40 en el apartado de derechos políticos y 60 en el índice de libertades. Con ello recibe la máxima puntuación entre los países analizados y, cómo no, es calificado como país Libre. El caso de Suecia es interesante no sólo por su condición de país con parlamento unicameral o por tratarse de uno de los países escandinavos con un modelo de estado de bienestar más asentado, sino por el proceso de nombramiento de la institución del Ombudsman. El Reino de Suecia fue pionero en la introducción de esta importante figura de defensa de los intereses ciudadanos, imitada posteriormente en numerosos países, por lo que del análisis de la designación de los cargos que pasarán a formar parte del Ombudsman se puede extraer una valiosa lección aplicable al caso catalán. Respecto a Alemania, el país es puntuado por *Freedom House* con un total de 94 puntos, con 39 en el apartado de derechos políticos y 55 en el índice de libertades, con lo que es calificado como un país Libre. La elección de análisis del sistema de designación del Tribunal Constitucional Federal de este parlamento reside en la importancia del país y del sistema como ejemplo de república federal. Además, tanto este modelo como el de Reino Unido representan casos de tipos puros de sistemas democráticos en un sentido weberiano.

En conclusión, los modelos a analizar serán los del *Parlament de Catalunya*, el modelo de designación parlamentaria del Parlamento británico, el del Congreso Nacional chileno, el de la Asamblea de la República de Portugal, el sistema de designación parlamentaria del Ombudsman sueco y el sistema de nombramientos de los magistrados del Tribunal Constitucional Federal alemán.

#### 4.1. MODELO DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

La *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la idoneïtat*, fue la que estableció que sea el *Parlament de Catalunya* el que elige de manera directa a miembros de los órganos institucionales de rango estatutario<sup>53</sup>, que son:

- *Síndic o Síndica de Greuges*.
- Los síndicos de la Sindicatura de Cuentas.
- Cinco de los siete miembros que integran el Consejo Consultivo de la Generalitat.
- Miembros de otros órganos e instituciones regulados por las leyes de *Catalunya*, como el Consejo del Audiovisual de *Catalunya* o el Consejo de Administración de la Corporación Catalana de Radio y Televisión.
- Cualquier otro cargo al cual las leyes atribuyan dicho carácter.

Con anterioridad a esta ley, el proceso de deliberación y votación en el Pleno del *Parlament* era directo y no existía regulación sobre el procedimiento previo de las comparecencias parlamentarias, por lo que la cámara votaba las propuesta y se pronunciaba sobre las mismas en términos de mayorías parlamentarias, sin atender a criterios como la trayectoria profesional o académica de las personas candidatas, incluso desconociendo por completo los razonamientos que respaldaban su idoneidad para ocupar los cargos. Además, no fue hasta la promulgación de esta ley cuando se otorgó al *Parlament de Catalunya* la posibilidad de revocar los cargos designados por el mismo.

Por lo tanto, y como reza el Preámbulo de la misma ley, esta se aprobó con el objetivo de “reforzar los valores democráticos en las instituciones y garantizar la neutralidad política e institucional y la eficiencia de los altos cargos nombrados por el Parlamento. Este criterio se fundamenta en la naturaleza de sus atribuciones, vinculadas, a veces, al ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas, o en la posibilidad de mediatizar las condiciones de participación igualitaria de los grupos sociales y políticos en el proceso de toma de decisiones políticas”<sup>54</sup>. De esta forma, se pretende

---

<sup>53</sup> Artículo 1 de la *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la idoneïtat*

<sup>54</sup> Preámbulo de la *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la idoneïtat*

conseguir que los altos cargos tengan vocación de imparcialidad y de servicio al interés general, y que los requisitos de mérito y capacidad se unan a las apropiadas garantías de ecuanimidad y de voluntad de consenso necesarias para cumplir con las funciones demandadas por la ciudadanía.

El artículo 2 establece el deber de comparecencia de las mismas personas candidatas antes de su elección ante la comisión parlamentaria correspondiente, y el artículo 3 establece que los titulares de los altos cargos elegidos por el *Parlament* pueden ser revocados por el voto favorable de la misma mayoría requerida para su elección, exceptuando aquellos casos en los que las leyes determinen otra cosa. Será la disposición adicional de la propia ley la que encomiende al *Reglament del Parlament* el establecimiento del procedimiento concreto de comparecencias, elección y revocación fijado en la citada ley.

Con posterioridad a la aprobación de esta ley, y para incluir en el *Reglament del Parlament* estas y otras novedades, se procedió a su reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, con el objetivo de hacer más transparente el procedimiento de toma de decisiones que el ordenamiento jurídico concede a la cámara.

De este modo, es el *Reglament del Parlament de Catalunya* el que regula las bases generales para proceder a realizar los nombramientos y designaciones, sin embargo, el procedimiento concreto para cada una de ellas se encuentra establecido en diversas leyes que regulan los organismos independientes, siendo también estas las que encomiendan al *Parlament* la elección de los cargos. Es decir, cada una de las diferentes leyes indica el total de cargos que componen el organismo independiente, así como el número de miembros que deben ser elegidos por el *Parlament* o por otras instituciones, el sistema de votación y la mayoría necesaria y los plazos de duración de los mandatos. Fijan también las causas de pérdida de la condición de miembro, así como el número de grupos parlamentarios que deben hacer la propuesta de elección de las candidaturas o el perfil que deben tener, en cuanto a experiencia profesional o prestigio, entre otros.

El procedimiento general de las designaciones parlamentarias se encuentra regulado dentro del *Reglament del Parlament*, en el Capítulo V, bajo el título “*Las elecciones y designaciones que corresponden al Parlamento*”. El artículo 157 establece el procedimiento general para la elección de los cargos públicos, y su apartado 1 indica que las elecciones a estos cargos públicos se realizarán según lo establecido en cada una de las leyes que encomiendan esta función al *Parlament*, así como las condiciones en las que los grupos parlamentarios deberán presentar las candidaturas

correspondientes. De este modo, serán los grupos parlamentarios quienes deberán presentar las propuestas de candidaturas, currículum mediante, para ser valoradas por el resto de grupos quince días antes del inicio de la sesión en la que se prevea hacer la elección. El currículum deberá ser detallado y deberá especificar los méritos profesionales y, en definitiva, todas las circunstancias consideradas como necesarias para poder valorar la idoneidad para el cargo.

Una tercera parte de los diputados y diputadas podrán solicitar la comparecencia de las personas candidatas, que deberá ser admitida a trámite por la *Mesa del Parlament*, la cual determinará la comisión o subcomisión competente en la que deben comparecer, habiendo escuchado previamente a la Junta de Portavoces (apartado 2). También se deberá realizar obligatoriamente este trámite si se encuentra previsto por la ley. Concluido el plazo de presentación de las candidaturas, la *Mesa del Parlament* ordenará la remisión de la documentación a la comisión o subcomisión competente, para que examine las candidaturas presentadas. En caso de que algunas de las propuestas no cumplan con los requisitos fijados por el *Estatut d'Autonomia*, o por alguna de las leyes que son aplicables, las propuestas serán rechazadas con una resolución motivada y se notificará al grupo proponente (apartado 3). El grupo proponente cuya candidatura haya sido rechazada podrá presentar una candidatura nueva que sustituya a la anterior, siempre dentro del plazo fijado por la *Mesa*.

El trámite de la comparecencia se realizará, de forma pública (apartado 6), en la comisión correspondiente, mediante preguntas y aclaraciones sobre cualquier aspecto relacionado con la formación académica, la trayectoria profesional o los méritos alegados por los candidatos, pero en ningún caso se podrán realizar preguntas relativas al terreno personal de los candidatos. El plazo máximo para realizar la comparecencia será de una hora por cada uno de los candidatos (apartado 4). Para velar por los derechos de la persona compareciente, la presidencia de la comisión o subcomisión rechazará aquellas preguntas que puedan significar un menoscabo del honor o la intimidad del candidato o candidata, así como aquellas que vulneren derechos fundamentales (apartado 5). Por otro lado, aquellas candidaturas convocadas a comparecer que no lo hagan el día y hora en el que se les ha convocado, serán excluidas del procedimiento de designación (apartado 7).

Este trámite fue creado, como se ha indicado antes, a través de la *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la idoneïtat*, que en su artículo 2 establece que “los candidatos a ocupar los cargos (...) deben comparecer

ante la comisión parlamentaria correspondiente antes de su elección”. Con la regulación de este trámite se pretende simular el sistema utilizado en otros sistemas institucionales como el de Estados Unidos o el de la Unión Europea.

El último apartado de este artículo 157, el octavo, indica que los grupos parlamentarios podrán formular, en el plazo de dos días desde la comparecencia, observaciones no vinculantes sobre la idoneidad de las personas candidatas propuestas, en lo referente a la naturaleza del cargo, el currículum profesional y los proyectos de actuación que proponen para ejercer el cargo.

El artículo 180 regula el procedimiento para revocar a los cargos que hayan sido designados por el *Parlament*. En caso de que no exista un procedimiento específico fijado por la ley específica del organismo independiente, que en caso de que exista deberá seguirse, la revocación se iniciará mediante una propuesta firmada por tres grupos parlamentarios, quienes han de representar un mínimo de la tercera parte de los miembros del *Parlament*. Conjuntamente con la propuesta se deberán adjuntar los motivos justificados de la revocación, dando traslado al resto de grupos y a la persona afectada por la revocación. Este procedimiento puede incluir todas o alguna de las fases establecidas en el artículo 157 “Procedimiento para la elección de cargos públicos” del *Reglament*, siempre y cuando lo soliciten los grupos proponentes y la Mesa y la Junta de Portavoces así lo acuerden. La propuesta sólo podrá ser incluida en el orden del día del pleno a través de lo fijado en el artículo 72.2 del *Reglament del Parlament*, que establece que el orden del día del Pleno se fija por el presidente o presidenta del *Parlament*, de acuerdo con la Junta de Portavoces. Para que sea aprobada la revocación del cargo designado deberá obtenerse la misma mayoría requerida para la elección, exceptuando aquellos casos en que la ley indique otra cosa.

Por poner algunos ejemplos, las designaciones para el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* se encuentran reguladas en la *Llei 2/2000, del 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya* y en la *Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya*. Los miembros designados por el *Parlament* serán dos, de un total de cinco miembros que lo componen, que se mantendrán en sus cargos durante un plazo de 6 años. Un mínimo de dos grupos parlamentarios deberán presentar la propuesta, que se votará en el pleno y necesitará una mayoría de dos tercios, es decir, 90 votos a favor, en una primera votación, o bien mayoría absoluta en la segunda. Por su parte, la *Sindicatura de Comptes* es el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control financiero de la Generalitat, de

los entes locales y del resto del sector público catalán. Depende orgánicamente del *Parlament*, pero opera con plena autonomía organizativa, funcional y presupuestaria y posee personalidad jurídica propia. El *Parlament* designa a los síndicos, por mayoría de tres quintas partes, que conforman el *Ple de la Sindicatura*, uno de los cuales presidirá como *Síndic o Síndica Major* ostentando el estatus de alto cargo institucional. El mandato de los miembros durará hasta 6 años, pudiendo ser renovados una sola vez. Los síndicos elegidos decidirán, entre ellos, quien será el *Síndic o Síndica Major*. El nombramiento de los miembros y del *Síndic o Síndica Major* está regulado por el artículo 81 de *l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* y el artículo 18 de la *Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes*.

Sin embargo, no sólo sobre estos organismos tiene el *Parlament de Catalunya* fijada la labor de designación, sino que son otros muchos los que son designados por el mismo. El listado de los organismos cuyos miembros son designados por el *Parlament* son: el *Síndic de Greuges*; la *Sindicatura de Comptes*; el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* y su Presidente o Presidenta; el *Consell de Garanties Estatutàries*; el *Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* y su Presidente o Presidenta; el *Consell Assessor de Protecció de Dades de Catalunya* y su Director o Directora; el *Ple del Consell Fiscal de Catalunya* y su Presidente o Presidenta; el Presidente o Presidenta de la *Agència Catalana de Protecció Social*; la *Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública*; la *Comissió de Control de les Consultes Populars no Refendàries*; el *Plenari del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts*; la *Comissió Executiva de la Junta de Museus de Catalunya* y su Vicepresidente o Vicepresidenta; el *Consell de la Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya*; el *Consell Social de la Universitat Autònoma de Barcelona*; el *Consell Social de la Universitat de Barcelona*; el *Consell Social de la Universitat de Girona*; el *Consell Social de la Universitat de Lleida*; el *Consell Social de la Universitat Politècnica de Catalunya*; el *Consell Social de la Universitat Pompeu Fabra*; el *Consell Social de la Universitat Rovira i Virgili*; el *Comité d'Experts sobre el Canvi Climàtic*; el *Consell Assessor del Síndic de Greuges per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants*; la *Junta de Govern de l'Institut Català Internacional per la Pau*; el *Consell Assessor de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries*; la *Junta de Govern del Memorial Democràtic* i el *Consell Superior de la Cooperació*, entre otros.

#### 4.2. MODELO DEL PARLAMENTO DE REINO UNIDO.

Reino Unido, aún a pesar de constituir un sistema democrático clásico en términos de antigüedad, pues su Carta Magna data del 1215, no desarrolló y reguló el trámite de las designaciones parlamentarias hasta el año 2007. Anteriormente no existía una regulación exhaustiva sobre estos nombramientos, y los ministros podían nombrar a quienes quisieran sin competencia ni control por parte de ningún otro órgano que pudiera fiscalizar estos nombramientos. En el año 1995, el Comité de normas de Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*) recomendó en un Informe<sup>55</sup> la creación del Comisionado de Nombramientos Públicos (*Commissioner for Public Appointments*), al considerar que hasta entonces los nombramientos se encontraban indebidamente influenciados por consideraciones políticas partidistas y adolecían de una falta de suficiente aperturismo en el proceso.

El Comisionado de Nombramientos Públicos se encargó de fijar un régimen de monitoreo externo, con el objetivo de establecer una mayor disciplina en los diferentes departamentos, otorgándoles orientación en los procesos, asegurando que se cumplan las funciones de forma eficaz y, finalmente, obteniendo una mayor confianza pública. Este Comisionado se encargaría, además, de supervisar, regular y aprobar el procedimiento para realizar los nombramientos públicos, sometiéndolos a normas de competencia y permitiendo a los Ministros elegir las personas candidatas, pero siempre dentro de una lista tasada. El listado de personas candidatas se lleva a cabo siguiendo una serie de criterios que el gobierno utiliza para evaluar si deben someterse al escrutinio previo al nombramiento como parte del proceso. Estos criterios son: que sean cargos con un papel relevante en la regulación de las acciones del gobierno; que sean cargos con un papel relevante en la protección y salvaguarda del derecho e intereses de los ciudadanos en relación con las acciones y decisiones del gobierno; o si son cargos en organizaciones con gran impacto en la vida pública o de los ciudadanos, en las que el cargo debe actuar de forma independiente a los ministros y al gobierno.

Si va a procederse a la designación de uno de los puestos enumerados en el listado, el departamento al que corresponde la designación debe ponerse en contacto de forma anticipada con el comité de selección correspondiente, consultando al presidente del mismo sobre el proceso de selección antes de que comience el trámite de contratación. Esto incluye la descripción del puesto y la especificación de la

---

<sup>55</sup> Committee on Standards in Public Life (1995) Standards in Public Life, May 1995, Cm 2850.

persona candidata, un esquema de la campaña y cualquier información necesaria y relevante sobre la estrategia publicitaria, además de cualquier requisito legal que deba tener en cuenta el ministro antes de realizar el nombramiento.

El Comité deberá responder con la información que considere oportuna, aportando recomendaciones o enmiendas, que deben ser aprobadas por el ministro. Por lo menos siete días hábiles antes de la audiencia, el departamento proporcionará la información para realizar el escrutinio al comité de selección. Por su parte, las personas candidatas deben conocer desde el principio que se encuentran sujetas al escrutinio previo y a la posibilidad de que se les realice una audiencia previa al nombramiento, por lo que se les debe otorgar la información y el apoyo necesario por parte de los diferentes departamentos antes de asistir a las audiencias previas. En cuanto al contenido del escrutinio parlamentario, y las preguntas que en él se realicen, son asunto del comité de selección, si bien “los presidentes de los comités tienen una responsabilidad de velar por la cortesía y la moderación en el interrogatorio de los candidatos”<sup>56</sup>, ante el cual la persona candidata siempre tiene la opción de apelar, e incluso no responder a las preguntas que se les haga. Respecto a las preguntas, estas deben ser sobre la competencia profesional y la independencia personal, así sobre la forma en la que planea asumir el rol y la experiencia que aportará.

Una vez realizada la prueba, el comité deberá preparar un informe para la cámara sobre la idoneidad del candidato, ante el cual el gobierno debe considerar si procede o no el nombramiento. Por lo general, si la candidatura ha sido seleccionada por méritos, se ha producido la participación del comité de selección y se ha seguido en todo momento un proceso abierto y transparente, el comité de selección estará de acuerdo con el gobierno a la hora de proceder a la designación. En caso de que en el informe se concluya en contra de las pruebas del procedimiento de nombramiento, el ministro o los ministros deberán sopesar estas opiniones para llegar a la conclusión final, tomando una decisión justa. También, en caso de que el comité suscite inquietudes acerca de una candidatura y el ministro, a pesar de ello, decida continuar con el nombramiento, este debe contactar con el presidente del comité de selección con el objetivo de explicar su decisión final. Si se diera el caso en que, finalmente, el comité de selección no recomiende el nombramiento, y el ministro decida no proceder con el mismo, si existe otra u otras personas candidatas en el informe de evaluación, el ministro podrá proponer una de estas candidaturas alternativas. Por lo tanto, se

---

<sup>56</sup> Décimo Informe Especial de la Sesión 2017-19 sobre Audiencias Pre-Nombramiento del Comité de Administración Pública y Asuntos Constitucionales



deberá realizar una nueva audiencia previa con el fin de realizar la evaluación, aunque también el ministro puede decidir no proceder con el nombramiento de la persona candidata alternativa y volver a realizar el concurso.

Además, el Comisionado de Nombramientos Públicos estableció un código de buenas prácticas para nombramientos ministeriales basado en siete principios: la responsabilidad ministerial, el mérito, el escrutinio independiente, la igualdad de oportunidad, la probidad o moralidad, integridad y honradez en las acciones, la apertura y la transparencia y la proporcionalidad. Este código sirve como documento base para el procedimiento de los nombramientos que realizan los departamentos y los ministros. En caso que este código sea incumplido, se redactará un informe poniendo en evidencia a los que poseen el poder de nombramiento de estos cargos.

Como se ha indicado antes, en el año 2007, y con efectos en el 2008, el Primer Ministro británico, Gordon Brown, reguló que los nombramientos públicos para los altos cargos fueran sometidos al escrutinio parlamentario, estableciendo un modelo que tenía como objetivo evitar que el Comisionado de Nombramientos Públicos tuviera todo el poder y la última palabra a la hora de proceder a realizar los nombramientos, además de para preservar la doctrina de la responsabilidad ministerial del modelo de Westminster de Democracia. Así, poco más de cincuenta altos cargos públicos, acordados por la Oficina del Gabinete (*The Cabinet Office*) y el Comité de Enlace de la Cámara de los Comunes (*House of Commons Liaison Committee*), pasaron a tener la obligación de someterse a este trámite de audiencia antes de ser nombrados.

En resumen, el Comisionado de Nombramientos Públicos es el que se encarga de hacer una lista de cerrada de altos cargos públicos que pueden ser elegidos por los ministros. Una vez el ministro los ha seleccionado, tienen que pasar un control parlamentario, basado en un escrutinio, una serie de comparencias ante el parlamento. Una vez realizado este trámite y seleccionado los candidatos por orden de méritos y capacidad, los ministros podrían proceder a los nombramientos. De este modo, lo que el Parlamento de Reino Unido realiza es el trámite de audiencia previa al nombramiento, a través de un comité seleccionado al efecto, donde se analizarán cuestiones como la idoneidad de la persona candidata para el puesto, sus vínculos, así como el proceso realizado en la selección de la misma. El Informe del comité no será vinculante, pero en virtud de él, los ministros deberían decidir si proceder con el nombramiento o no.

El escrutinio previo al nombramiento por parte de los comités de selección es una de las partes más importantes del proceso de nombramientos públicos que realizan los ministros. Supone un nivel adicional de escrutinio para vigilar que la contratación cumpla con los principios que se establecen en el Código de Gobernanza sobre los nombramientos públicos, en el que se solicita y se revisa información del departamento y sobre la persona candidata preferida por el ministro, pudiéndose optar también por celebrar una audiencia previa a la cita. Estas audiencias se celebran en público, involucran al comité de selección y en ocasiones a otros comités, siempre y cuando se haya consultado previamente al presidente del comité, al ministro designado, al Comité de Enlace de la Cámara de los Comunes y a la Oficina del Gabinete. Las audiencias se llevan a cabo antes de que el nombramiento sea confirmado, pero una vez que el proceso de selección ha tenido ya lugar. A pesar de ello, no existe siempre obligatoriedad para realizar los escrutinios, ya que cuando un nombramiento público se ve sujeto a estos escrutinios, el comité decide si lo realiza, junto con el trámite de audiencia previa, o si una vez ha revisado la información que el departamento pertinente ha proporcionado, y si está de acuerdo con la elección del candidato por parte del ministro, decide que no es necesario el escrutinio antes de publicar el informe.

En mayo del 2018 se habían realizado más de cien audiencias de escrutinio, en las que habían participado poco menos de veinte comités parlamentarios de selección. Estas audiencias otorgan al proceso un beneficio positivo, tanto en términos democráticos, como en términos de transparencia y rendición de cuentas. Además, el escrutinio de los comités parlamentarios debería servir como un efecto disuasorio, para que de este modo el gobierno anticipe lo que el parlamento pueda aceptar y, en consecuencia, ajuste su comportamiento a ello<sup>57</sup>. Sin embargo, son remarcables los casos en los que se emitió un informe negativo por parte del comité compuesto por parlamentarios y el gobierno continuó adelante con el nombramiento<sup>58</sup>, lo que ha llevado a diferentes parlamentarios a exigir un mayor poder de veto, llegando incluso a definir el proceso de las audiencias como una farsa. Así, en el año 2011, se establecieron nuevas directrices para las audiencias previas al nombramiento a través de una guía<sup>59</sup> de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*), en la que se incluía una lista revisada de los nombramientos sujetos a las audiencias previas, y se establecían que

---

<sup>57</sup> RUSSELL, M., BENTON, M. (2011). *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*. London: The Constitution Unit

<sup>58</sup> HAZELL, J. D. ROBERT. (2018) *Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments*. School of Public Policy. University College London. London, UK, pp. 9-12

<sup>59</sup> *Cabinet Office Public Bodies Report* (2011)

las nuevas adiciones a esta lista se debían acordar por el Secretario de Estado (*Secretary of State*) y el Comité de selección correspondiente.

En la búsqueda de un mayor control sobre los nombramientos, el Parlamento ha conseguido el poder de veto formal sobre el nombramiento del personal superior de la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (*Office for Budgetary Responsibility*) y un veto efectivo sobre el nombramiento del Comisionado de Información (*Information Commissioner*), entre otros. Este hecho ha llevado a diferentes académicos a criticar el poder del parlamento, que ha pasado de poseer una función de escrutinio básica a una función en la que tiene el poder en la toma de decisiones, lo que puede llegar a socavar la naturaleza pública y no partidista de los nombramientos<sup>60</sup>. Como ejemplo de ello, los académicos Matthews y Flinders criticaban la “naturaleza cada vez más partidista y contradictoria de las audiencias previas al nombramiento” e informaban de un “cambio cualitativo en el tono y la naturaleza de las audiencias, que están repletas de ejemplos de comités que participan en conainterrogatorios inapropiados, incluso agresivos”<sup>61</sup>.

En el año 2016, el Ministro de Inversiones del Departamento de Comercio Internacional y del Departamento de Energía Empresarial y Estrategia Industrial (*Minister for Investment*), Sir Gerry Grimstone, redactó un informe, *Better public appointments: review of the public appointments process*<sup>62</sup>, en el que recomendaba reformas en el sistema de nombramientos públicos. Entre las recomendaciones, se encontraba la de concluir el plazo de nombramientos en tres meses, pero también que el Comisionado de Nombramientos Públicos y sus asesores independientes no participasen directamente en los nombramientos y que los ministros pudieran nombrar a una persona candidata sin presentarla a concurso, e incluso a personas candidatas que el comité de selección considerase no elegibles. Estas nuevas reformas entraron en vigor en el 2017, con la nueva Orden en el Consejo que establece el nuevo sistema y el Código de Gobernanza. De este modo, el papel del Comisionado pasa a ser de regulador a supervisor.

---

<sup>60</sup> MATTHEWS, F. and FLINDERS, M. (2015). The Watchdogs of “Washminster” – Parliamentary Scrutiny of Executive Patronage in the UK. *Commonwealth & Comparative Politics*, nº 53, 153–176.

<sup>61</sup> MATTHEWS, F. and FLINDERS, M. (2015). The Watchdogs of “Washminster” – Parliamentary Scrutiny of Executive Patronage in the UK. *Commonwealth & Comparative Politics*, nº 53, 153–176.

<sup>62</sup> GRIMSTONE, G. (2016), *Better Public Appointments: A review of the Public Appointments Process*, Cabinet Office and Commissions for Public Appointments. London

Finalmente, el Comisionado de Nombramientos Públicos presentó un nuevo Código en el que incluyó el principio de equidad entre los principios básicos de nombramientos públicos (que todas las candidaturas recibieran el mismo trato) y la obligatoriedad de consultar al Comisionado, no sólo notificarle, si un ministro desea nombrar a alguien sin competencia o a algún candidato que ha recibido una negativa por parte del Comité de selección<sup>63</sup>.

El listado de puestos sujetos al escrutinio previo al nombramiento, separados por departamentos, son los siguientes:

- *Attorney General: HM Chief Inspector of the Crown Prosecution Service.*
- *Department for Business, Energy, and Industrial Strategy: Chair of the Committee on Climate Change; Chair of the Competition and Markets Authority; Chair of the Gas and Electricity Markets Authority; Groceries Code Adjudicator; Chair of the Regulatory Policy Committee; Chair of UKRI.*
- *Cabinet Office: Chair of the Advisory Committee on Business Appointments; Chair of the Committee on Standards in Public Life; Chair of the House of Lords Appointments Commission; Registrar of Consultant Lobbyists; Chair of the UK Statistics Authority.*
- *Ministry of Defence: Service Complaints Ombudsman.*
- *Department for Digital, Culture, Media and Sports: Chair of the BBC; Chair of the Charity Commission; Information Commissioner; Chair of OFCOM; Chair of Sianel Pedwar Cymru (S4C).*
- *Department for Education: Children's Commissioner for England; HM Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills; Chair of the Office for Students; Chief Regulator for Ofqual; Chair of the Social Mobility Commission.*
- *Department for Environment, Food and Rural Affairs: Chair of the Environment Agency; Chair of Natural England; Chair of the Water Services Regulatory Authority.*
- *Department of Health and Social Care: Chair of the Care Quality Commission; Chair of the Food Standards Agency; Health Service Commissioner for England (office also held by Parliamentary Commissioner for Administration); The National Data Guardian; Chair of the National Institute for Health and Care Excellence; Chair of NHS England; Chair of Monitor (known as NHS Improvement).*

---

<sup>63</sup> Public Appointments - Two Years on from Grimstone - Finding the Right People to Run Public Bodies. (2019. The Constitution Unit. UCL

- *Home Office: Independent Chief Inspector of Borders and Immigration; HM Chief Inspector of Constabulary and HM Chief Inspector of Fire and Rescue Services; Chair of the Gangmasters and Labour Abuse Authority.*
- *Ministry of Housing, Communities and Local Government: Commissioner for Local Administration England (known as Local Government and Social Care Ombudsman); Chair of Homes England; Chair of the Regulator of Social Housing; Housing Ombudsman.*
- *Department for International Development: Chair of the Independent Commission for Aid Impact; Chair of the Equality and Human Rights Commission.*
- *Ministry of Justice: Chair of the Judicial Appointments Commission; Chair of the Office for Legal Complaints; HM Chief Inspector of Prisons; HM Chief Inspector of Probation; Prisons and Probation Ombudsman.*
- *Department for Transport: Chair of the Civil Aviation Authority; Chair of the Office of Rail and Road.*
- *Department for Work and Pensions: Chair of the Social Security Advisory Committee; Pensions Ombudsman; Pension Protection Fund Ombudsman; Chair of the Pensions Regulator.*

Además de este listado, existen otros roles sujetos a escrutinio previo al nombramiento que no son formalmente nombramientos públicos, pero tienen una naturaleza similar. Para preparar el examen parlamentario se sigue el mismo procedimiento que para los nombramientos de cargos públicos. Dentro de estos, existen algunos casos limitados, en los que existe un “escrutinio previo al comienzo”, es decir, antes de que asuman sus funciones, pero una vez que el gobierno ha tomado la decisión final sobre el candidato que será nombrado. Estos puestos son: *Chair and Members of the Budget Responsibility Committee; Commissioner for Public Appointments; Comptroller and Auditor General; First Civil Service Commissioner; Parliamentary and Health Services Ombudsman.*

#### 4.3. **MODELO DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE**

En la República de Chile, una o ambas Cámaras del Congreso Nacional chileno intervienen en el proceso de nombramientos de diferentes cargos públicos como los ministros de justicia, los consejeros directivos de órganos colegiados y los directivos superiores de las instituciones. Por lo tanto, el Congreso Nacional chileno participa en

el proceso de nombramiento de autoridades directivas superiores en veintiséis organismos independientes, incluyendo algunos de la máxima jerarquía del poder judicial y de otros tribunales independientes, todos los organismos autónomos de carácter constitucional y varios organismos autónomos y descentralizados. Únicamente quedan fuera de este proceso de nombramiento aquellos organismos independientes de rango constitucional que son de elección popular, como el Senado, la Cámara de los Diputados y la Administración Municipal, así como el Consejo de Seguridad Nacional, organismo asesor en seguridad nacional del Presidente de la República.

El Senado de la República es el órgano que se encarga de proponer, acordar, elegir o ratificar las designaciones de los cargos públicos, haciéndolo con hasta veinticinco organismos independientes del país. De estas veinticinco, siete de ellas son organismos constitucionales autónomos. El rol que ejerce es activo, puesto que posee la facultad de proponer la nominación de cargos para ser seleccionados en un 23% de los casos, y en hasta un 42% de los veinticinco organismos independientes se encarga de ratificar el nombramiento del cargo. Al menos para una tercera parte de los cargos que nombra no es necesario conseguir un quórum especial, sino que el nombramiento se consigue con una mayoría simple en el Senado. El resto de organismos independientes sí que pueden requerir el voto favorable de dos tercios, tres quintos o las cuatro séptimas partes de la cámara.

Los organismos independientes en los que el Senado chileno participa en su nombramiento son:

- Banco Central – Órgano constitucional. Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a cinco de los cinco consejeros que componen el Consejo del Banco central. La votación se realiza por mayoría simple.
  
- Consejo Nacional de Televisión - Órgano constitucional. Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a diez de los once consejeros que componen el órgano. La votación se realiza por mayoría simple.

- Contraloría General de la República - Órgano constitucional. Se trata de un órgano cuya naturaleza es unipersonal. El Senado ratifica al Contralor General. La votación se realiza por quórum de tres quintos.
- Corte Suprema (ministros y fiscal) - Órgano constitucional. Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El senado ratifica a los veintiún ministros. La votación se realiza por mayoría simple y se requiere un quórum de dos tercios.
- Ministerio Público - Órgano constitucional. Se trata de un órgano cuya naturaleza es unipersonal. El Senado ratifica al fiscal nacional. La votación se realiza por mayoría simple y se requiere un quórum de dos tercios.
- Servicio Electoral - Órgano constitucional. Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a cinco de los cinco consejeros. La votación se realiza por mayoría simple y se requiere un quórum de dos tercios.
- Tribunal Constitucional (ministros y suplentes) - Órgano constitucional. Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado nombra a dos candidatos y ratifica a cuatro de diez ministros. La votación se realiza por mayoría simple.
- Academia Judicial - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a dos de nueve consejeros. La votación se realiza por mayoría simple.
- Comisión del Mercado Financiero - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a cuatro de cinco comisionados. La votación se realiza por quórum de cuatro séptimas partes del Senado.
- Comisión Nacional de Acreditación - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a seis de doce comisionados. La votación se realiza por quórum de tres quintos.

- Comité de Auditoría Parlamentaria - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado nombra a tres candidatos y ratifica a uno de ocho consejeros. La votación se realiza por quórum de tres quintos.
- Comité Calificador de Donaciones Privadas - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado nombra a un candidato y ratifica a uno de ocho comisionados. La votación se realiza por quórum de dos tercios.
- Consejo Consultivo Previsional - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a cuatro de cinco consejeros. La votación se realiza por mayoría simple.
- Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a tres de dieciséis consejeros. La votación se realiza por mayoría simple.
- Consejo de Alta Dirección Pública - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a cuatro de cinco consejeros. La votación se realiza por mayoría simple.
- Consejo Nacional de Educación - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a cuatro de cinco consejeros. La votación se realiza por quórum de dos tercios.
- Consejo Nacional de Pesca - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a siete de veintisiete consejeros. La votación se realiza por quórum de tres quintos.
- Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a siete de veintisiete consejeros. La votación se realiza por quórum de dos tercios.
- Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado nombra a cinco candidatos y ratifica a los cinco consejeros. La votación se realiza por quórum de tres quintos.



- Defensor de la Niñez – Órgano unipersonal, el cual es nominado y ratificado por el Senado. Para ello es necesario un quórum de dos tercios.
- Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado nombra a cinco candidatos y ratifica a dos de once consejeros. La votación se realiza por mayoría simple.
- Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos – Órgano unipersonal, del cual el Senado nombra y ratifica a dos de once consejeros. Para ello es necesario un quórum de cuatro séptimas partes del Senado.
- Consejo Resolutivo de la Superintendencia de Casinos de Juego - Órgano pluripersonal, del cual el Senado ratifica a dos de siete consejeros. Para ello es necesario una mayoría simple.
- Televisión Nacional de Chile – Se trata de un órgano pluripersonal, del cual el senado ratifica a 6 de 7, para lo que es necesaria una mayoría absoluta en ejercicio.
- Tribunales Ambientales (ministros) - Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal. El Senado ratifica a los tres ministros. La votación se realiza por quórum de tres quintos.

Por otro lado, la Cámara de los Diputados chilena designa cargos públicos en hasta seis organismos independientes del estado, entre ellos el Tribunal Constitucional, como único organismo constitucional autónomo designado por esta cámara. Por lo tanto, su participación en el nombramiento de cargos públicos es mucho menor que la participación del Senado. Así, tiene la facultad de nominar cargos en hasta cinco organismos independientes, así como la facultad de ratificar los cargos designados en otras cinco.

Las autoridades públicas que la Cámara de Diputados chilena nombra son:

- Tribunal constitucional – Órgano con autonomía constitucional, cuya naturaleza del cargo es pluripersonal. La Cámara tiene la facultad de nominar a dos de diez magistraturas.

- Comité de Auditoría Parlamentaria – Se trata de un órgano cuya naturaleza es pluripersonal, de los cuales la Cámara de Diputados nombra a tres cargos y ratifica a los tres consejeros. Para ello el quórum necesario es de las tres quintas partes del Congreso.
- Comité Calificador de Donaciones Privadas - Órgano de naturaleza pluripersonal. La Cámara nombra a un comisionado y ratifica a uno de los ocho cargos. Para ello el quórum necesario es de dos tercios.
- Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias – Órgano de naturaleza pluripersonal. La Cámara nombra a cinco consejeros y ratifica también a cinco. Para lo que se necesita un quórum de tres quintos.
- Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público - Órgano de naturaleza pluripersonal. La Cámara únicamente ratifica a dos del total de once consejeros. La votación se hace por mayoría simple.
- Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos – Se trata de un órgano unipersonal. La Cámara nombra a dos consejeros y ratifica a dos de los once cargos a elegir. El quórum necesario es de cuatro séptimas partes del Congreso.

Para poder ser designado en uno de estos cargos, existen tres tipos de incompatibilidad por filiación política: la militancia en un partido político; el ejercer un cargo en la dirección de un partido; o el ejercicio de un cargo de representación popular. La primera de estas incompatibilidades, por militancia política, la encontramos en los organismos de carácter constitucional autónomo, como la Contraloría General de la República, la Corte Suprema, el Ministerio Público, el Servicio Electoral, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Calificador de Elecciones. La segunda de ellas, la incompatibilidad por el ejercicio de un cargo en la dirección del partido existe para los nombramientos en el Consejo Nacional de televisión, la Contraloría General de la República y la Corte Suprema. En el último caso, la incompatibilidad para ser elegido en el cargo en caso de desempeño de un cargo de representación popular está establecida para la Contraloría General de la República, la Corte Suprema, el Ministerio Público, el Servicio Electoral, el Tribunal Constitucional y el Tribunal

Calificador de Elecciones. Además, los miembros de este último tribunal tampoco “podrán intervenir en actividades o reuniones de índole política, con la sola excepción de la de ejercitar el derecho de sufragio”<sup>64</sup>. Por lo demás, para todos aquellos cargos a los que se les atribuye la dedicación exclusiva, no se especifica la incompatibilidad por filiación política. La incompatibilidad que estos cargos poseen es, a modo general, respecto cualquier otro empleo, ya sea público o privado, exceptuando la docencia.

Por último, indicar que la legislación chilena permite a los cargos públicos desempeñar un cargo en “institutos de formación política”, esto es, organizaciones o *think tank* vinculados a los partidos u oficinas para consultoría o asesoría en asuntos de política pública reconocidas como organizaciones por un partido político. Para que los cargos puedan desempeñar su actividad en estas organizaciones sólo se exige que los partidos hagan públicas las aportaciones que reciben estos institutos de formación política y rindan cuentas, siempre y cuando el vínculo se reconozca a través de un registro ante el Servicio Electoral<sup>65</sup>.

Por lo que respecta a la remoción de los cargos, esto es, la privación del mismo por mal desempeño, o la cesación o destitución, el Congreso Nacional chileno puede actuar únicamente en los siguientes casos:

- Banco Central - El Senado participa en la remoción de los cargos en dos circunstancias: Por un lado, en la destitución del Presidente del Consejo y del Banco, que realiza el Presidente de la República a petición de, por lo menos, tres consejeros del Banco Central, con el consentimiento previo del Senado<sup>66</sup>. Por otro lado, en la remoción de la totalidad de los miembros del Consejo, o de alguno de ellos, para lo que será necesario el previo consentimiento del Senado, siempre y cuando el o los consejeros afectados hubieran emitido votos favorables a acuerdos del Banco en los que exista un incumplimiento manifiesto y grave de su objeto. Este hecho debe haber sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Ley N°18.460, Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, art. 16. Chile

<sup>65</sup> Ley N°19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. Chile

<sup>66</sup> Ley N°18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central, artículo 16°. Chile

<sup>67</sup> Ley N°18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central., artículo 17°. Chile

- Consejeros del Servicio Electoral<sup>68</sup> - Se puede cesar a los miembros, en caso de inhabilidad sobrevenida, la cual se debe declarar por la Corte Suprema, siempre a requerimiento del Presidente de la República o de mínimo un tercio de los miembros de la Cámara de los Diputados.
- Ministerio Público<sup>69</sup> - Se puede cesar a los miembros a través de la Corte Suprema, bajo requerimiento del Presidente de la República o de un mínimo de diez miembros de la Cámara de los Diputados.

#### 4.4. **MODELO DE LA ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA**

La *Assamblea da República de Portugal*, el parlamento portugués, regula en su Reglamento<sup>70</sup> un sistema de designación similar al regulado en el *Reglament del Parlament de Catalunya*, en el que se establecen una serie de criterios mínimos para proceder a las designaciones de cargos externos a la *Assamblea*. Dentro del Reglamento el sistema de designación se regula en la Sección III, bajo el título de “*Nombramientos de funcionarios fuera de la Asamblea*”, y comprende los artículos que van del 255 al 260.

El artículo 255 fija que es la Asamblea de la República la que elige, en los términos que establezcan la Constitución o las leyes, a los titulares de cargos ajenos a la Asamblea cuya designación le corresponda. Así, la Constitución portuguesa<sup>71</sup> determina, en su artículo 163.h), que la Asamblea de la República tiene la competencia de “*Elegir, por mayoría de dos tercios de los diputados presentes, que sea superior a la mayoría absoluta de los diputados de derecho, diez jueces del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Económico-Social, siete vocales del Consejo Superior de la Magistratura, los miembros de las entidades de regulación de la comunicación social, y de los otros órganos constitucionales cuya designación, conforme a la ley, sea competencia de la Asamblea de la República*”. De este modo, además de estos, serán las leyes propias de cada uno de los órganos independientes las que establezcan la designación de los miembros de estos a través del sistema de designación parlamentaria.

---

<sup>68</sup> Ley N°18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Chile

<sup>69</sup> Ley N°19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Chile

<sup>70</sup> Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto

<sup>71</sup> Constituição portuguesa de 1976

El artículo 257 del Reglamento de la Asamblea fija que estos órganos son: los jueces del Tribunal Constitucional; el Defensor del Pueblo; el presidente del Consejo Económico y Social; los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial; los miembros del Consejo Superior del Ministerio Público; los miembros del ERC - Entidad Reguladora de la Comunicación Social; los miembros de la Comisión Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Protección de Datos y la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos; los miembros de los Consejos Superiores de Defensa Nacional, Seguridad Interior, Información y Seguridad del Ciberespacio; los miembros de la Entidad Supervisora del Secreto de Estado y del Consejo de Supervisión del Sistema de Información de la República Portuguesa; los miembros de la Junta Fiscalizadora del Sistema Integrado de Información Penal, la Junta Fiscalizadora de la Base de Datos de Perfiles de ADN y la Comisión de Coordinación del Manejo de Datos referentes al sistema judicial; los miembros del Consejo de Jueces de Paz; los miembros de la Comisión de Supervisión de Centros Educativos; los miembros del Consejo Nacional de Ética para las Ciencias de la Vida y del Consejo Nacional para la Procreación Médica Asistida; los miembros del Consejo Nacional de Educación; los miembros de la Comisión por la Igualdad y Contra la Discriminación Racial; los miembros del Consejo General y del Consejo Pedagógico del Centro de Estudios Judiciales; y los miembros del Consejo de Opinión de Radio y Televisión de Portugal, S. A.

Las candidaturas de los cargos propuestos para el nombramiento deberán presentarse diez días antes de la fecha de la elección al Presidente de la Asamblea de la República por un mínimo de diez diputados y un máximo de treinta, junto con su currículum vitae y la correspondiente declaración de aceptación de candidatura. Será durante el periodo comprendido entre la presentación de las candidaturas y la fecha de elección en el que la Asamblea, a través de la comisión parlamentaria competente en la materia, procederá a realizar el trámite de comparecencia (artículo 256 del Reglamento). De este modo, y sin perjuicio de otras comparecencias que se puedan realizar por lo regulado en las leyes, por decisión del Presidente de la Asamblea de la República, o por deliberación de la comisión parlamentaria competente por razón de materia, las candidaturas propuestas para los cargos mencionados anteriormente deberán pasar superar el trámite de la comparecencia previa (art. 257).

El artículo 258 fija que, para poder ser elegidas, las candidaturas deben obtener más de la mitad de los votos válidamente expresados, y en caso de que ninguna de ellas obtenga este número de votos, se procederá a un segundo sufragio en el que sólo competirán aquellas candidaturas que hayan obtenido más votos en la votación

anterior, siempre y cuando no se hayan retirado. En caso de que el sistema de representación sea proporcional, la elección se hará a la lista completa, utilizando el método d'Hondt (art. 259). La última previsión que el Reglamento regula es que, en caso de que no se cubran todos los cargos vacantes, o ninguno de ellos, el proceso se abrirá de nuevo para cubrir las plazas que no fueron cubiertas (art. 260).

De entre todos los organismos independientes sobre los que la Asamblea de la República tiene competencia para designar miembros, destaca el nombramiento de los jueces y juezas del Tribunal Constitucional portugués. Las candidaturas presentadas ante el Presidente de la Asamblea de la República deben instruirse con todos los elementos de prueba de elegibilidad de las candidaturas, así como con las declaraciones de aceptación de candidatura. Estas deben presentarse hasta cinco días antes de la reunión en la que se proceda al nombramiento y deben ser presentadas por un mínimo de veinticinco diputados y diputadas y un máximo de cincuenta. Estas listas deben contener tantas candidaturas como vacantes vayan a ser ocupadas. Por su parte, el Tribunal estará compuesto por diez jueces y juezas nombrados por la Asamblea de la República y tres cooptados por estos, y su mandato será de 9 años no renovables. Los requisitos de elegibilidad fijados por la Ley Orgánica del Tribunal<sup>72</sup> son: tener la ciudadanía portuguesa y el ser maestro, doctor o licenciado en derecho o juez de otro Tribunal.

En un principio, la Ley núm. 28/82, de 15 de noviembre, de organización, funcionamiento y procedimiento del Tribunal Constitucional establecía que los jueces y juezas eran elegidos de forma individual, pero la Ley orgánica núm. 85/89, de 7 de septiembre, por la que se enmienda la Ley núm. 28/82, de 15 de noviembre, de organización, funcionamiento y procedimiento del Tribunal Constitucional, del 26 de febrero, estableció que la elección de los jueces y juezas se hiciese por la lista completa. Con ello se pretendía evitar situaciones en las que no se obtenían las mayorías necesarias para poder nombrar a los cargos. Sin embargo, este cambio lo que hace es coartar la libertad que poseen los diputados y diputadas a la hora de seleccionar a los mejores jueces y juezas, ya que las listas de las candidaturas las fijan las directivas partidarias y no tanto los grupos parlamentarios.

En cuanto al procedimiento de elección de tres magistraturas del Tribunal por cooptación del resto de jueces y juezas, las magistraturas electas deberán indicar en un papel de votación el nombre de uno de los jueces o juezas de otros tribunales o de

---

<sup>72</sup> Ley núm. 28/82, de 15 de noviembre, de organización, funcionamiento y procedimiento del Tribunal Constitucional.

un o una jurista. Estos papeles de votación deben contener un número mínimo de candidatos igual al de vacantes a ocupar. Será designada la persona candidata que obtenga al menos siete votos.

#### 4.1. **MODELO DEL PARLAMENTO SUECO: EL CASO DE LA ELECCIÓN DEL OMBUDSMAN**

La figura del Ombudsman (en sueco *Riksdagens ombudsmän* o *Justitieombudsmannen*), o Defensor del Pueblo, apareció a principios del siglo XIX en Suecia como una institución ligada al Rey que servía para supervisar a la administración pública. Con el tiempo, evolucionó en un organismo dedicado a supervisar la labor de las administraciones, hasta ser recogido en la Constitución sueca de 1809<sup>73</sup>, convertido ya en la autoridad que se conoce ahora. Finalmente, su figura se ha asentado en la Constitución de 1975<sup>74</sup>, perfilándose como un instrumento de garantía complementario.

Fue esta misma Constitución la que estableció la posibilidad de que existiera más de un Ombudsman. Así, la ley fijó la existencia de un total de cuatro Ombudsman, uno con funciones de dirección, así como otros sectoriales, como por ejemplo el de consumidores, el de prensa o el de igualdad de sexo. Las funciones que el Ombudsman puede realizar se encuentran reguladas en la *Ley con Instrucciones para los Defensores del Pueblo Parlamentarios sueca*<sup>75</sup>. De este modo comenzó a ejercer sus funciones de manera independiente y autónoma<sup>76</sup>, aunque siguió vinculado al parlamento, puesto que el *Instrumento de Gobierno sueco (Regeringsformen)*, una de las leyes constitucionales del país, establece será este el que ostente la competencia de elección de los diferentes Ombudsman suecos a través del sistema de designación parlamentaria (capítulo 13, artículo 6 del Instrumento de Gobierno. Control parlamentario).

La *Riksdagsordningen*, o *Ley del Parlamento (Ley Riksdag)* fija la normativa básica sobre los Ombudsman. El artículo 2 del capítulo 13 de la *Ley Riksdag* establece que será el parlamento el que designe a los cuatro Ombudsman, uno de ellos el

---

<sup>73</sup> 1809 års regeringsform. Instrumento de gobierno. Suecia

<sup>74</sup> Regeringsformen 1975, RF. Suecia

<sup>75</sup> Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän –" JO-instruktionen"

<sup>76</sup> DÍEZ BUESO, L. (1999). *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Senado, p. 26

Ombudsman parlamentario jefe, que actuará como director administrativo y determinará el enfoque principal de las actividades que estos realicen.

Para proceder a la designación (art. 3, capítulo 13), el parlamento crea una comisión *ad hoc*<sup>77</sup> que se dedica única y exclusivamente a este cometido. Esta comisión se encarga de buscar el consenso a la hora de elegir el cargo, y como apunta Gil-Robles y Gil-Delgado al respecto, “es ya una constante en la historia de la institución que la designación se realice por unanimidad de todos los partidos representados en el parlamento y la misma recaiga sobre una persona de reconocida solvencia moral y prestigio jurídico”<sup>78</sup>. La elección de cada uno de ellos será individual e indirecta, con la pretensión de evitar los nombramientos hechos por los grupos parlamentarios y por el gobierno de carácter partidista, para así preservar la independencia del Ombudsman en el ejercicio de sus funciones. Las votaciones serán secretas, y se aplicará el mismo procedimiento que se utiliza para elegir a los portavoces del *Riksdag*.

El procedimiento para seleccionar a los portavoces se regula en el artículo 4 del capítulo 3 de la *Ley del Riksdag*. En el mismo se establece que la elección se realiza mediante votación secreta y se elegirá al candidato que obtenga la mitad de los votos. En caso de que no obtenga la mayoría necesaria para su elección, se realizará una nueva. En caso de que tampoco se obtenga esta mayoría, se pasará a realizar una tercera votación entre los dos candidatos con mayoría de votos en la segunda elección, eligiéndose al candidato con más votos en esta tercera elección. La elección por voto secreto se encuentra regulada en los artículos 8 y 9 del capítulo 12 de la *Ley del Riksdag*. Para llevarla a cabo, el presidente o presidenta convocará a tres miembros del Parlamento para que ayuden a la apertura y examen de las papeletas de votación, además de a otros dos para registrar los votos. A continuación, los miembros del *Riksdag* son llamados a filas para entregar la papeleta de voto al presidente o presidenta. Una vez han votado todos, el portavoz establece el resultado de la elección y lo anuncia a la cámara.

No sólo el parlamento ostenta la posibilidad de nombramiento del Ombudsman, sino que también puede llegar destituirlo (art. 4, capítulo 13), siempre y cuando lo solicite la comisión *ad hoc* que se encargó de tramitar su nombramiento y deje de contar con su confianza. Para proceder a la destitución se debe atender a los principios que configuran su figura y que sirvieron para fundamentar su designación, esto es, la independencia y la necesidad de consenso. En caso de no ser removidos de su cargo,

---

<sup>77</sup> Disposición complementaria 13.3.1 Ley del Riksdag

<sup>78</sup> GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. (1981). El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 43.



cosa que no suele ocurrir, el mandato dura cuatro años, con posibilidad de reelección. En el momento en que finaliza este mandato, el Ombudsman permanecerá en el cargo hasta que el sucesor haya sido elegido y haya asumido el cargo. El Ombudsman no podrá permanecer en el cargo más allá de un año de haber finalizado el mandato.

El parlamento, para controlar y fiscalizar la actuación del Ombudsman, exige que este le haga entrega de un informe anual con un resumen de su labor institucional. Con ello, el parlamento es capaz de conocer sus conclusiones y las actuaciones irregulares que ha podido realizar este organismo, en caso de que existan. Además, con esta publicidad la opinión pública se hace eco de su actuación, conociendo datos sobre la importancia y efectividad del mismo<sup>79</sup>. En cuanto a su régimen de incompatibilidades, se configura un régimen muy riguroso y severo, con el imperioso objetivo de evitar que la independencia del cargo se vea puesta en entredicho.

El Ombudsman sueco, en el ejercicio de sus funciones de control de la actuación de la burocracia y los funcionarios no puede actuar por sí mismo contra los responsables políticos de los mismos, esto es, los ministros. Será el parlamento a través de la comisión *ad hoc*, o “Comisión de Constitución”, el que determine la acusación del ministro, para que así el Ombudsman pueda actuar contra él<sup>80</sup>.

El hecho de que esta institución sea designada por el parlamento es lo que le otorga el ejercicio del *auctoritas*, la legitimidad democrática, que ejerce a través de investigaciones y resoluciones o recomendaciones que dirige a los diferentes funcionarios y autoridades. Además, a pesar de ser nombrado por el parlamento, se ha preservado la independencia del Ombudsman respecto a los partidos políticos y su imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, gracias a las directrices que configuran su nombramiento.

Con el paso del tiempo, el Ombudsman se ha convertido en una figura de gran relevancia internacional, y se ha adoptado en numerosos países. El ordenamiento jurídico español lo reprodujo en el 1978, bajo el nombre de Defensor del Pueblo, conservando todas las características del modelo sueco e incorporando a sus competencias la protección de los Derechos Humanos. En *Catalunya*, el nombre que recibe esta figura es el *Síndic de Greuges*, creada a partir del artículo 35 del *Estatut de Catalunya* y regulada (en su creación) en la *Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de*

---

<sup>79</sup> A GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. (1981). El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 52.

<sup>80</sup> BEXELIUS, A. (1968). Sweden's guardians of law. The Ombudsman for civil affairs, en D. C. Rowat (dir.). *The Ombudsman: citizen's defender*, p. 26.

*Greuges*, aprobada por el *Parlament de Catalunya* en el año 1984, hoy la *Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges*.

#### **4.6. MODELO DEL PARLAMENTO ALEMÁN: EL CASO DE LA ELECCIÓN DE LOS JUECES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL**

La Corte Constitucional Federal, o Tribunal Constitucional alemán, es la Corte más alta de Alemania, y forma parte del Poder Judicial. La jurisdicción en la que participa se limita al derecho constitucional, y está integrado por 16 magistraturas, que ostentan el cargo por un período de doce años sin posibilidad de reelección. Se encuentra formado por dos senados o salas, cada una con ocho miembros, de los cuales cuatro son elegidos por un comité del *Bundestag* y otros cuatro por el *Bundesrat*. Es decir, las magistraturas son elegidas por el poder legislativo por mitades, esto es, tanto por el *Bundestag* (Parlamento alemán o Cámara Baja) como por el *Bundesrat* (el Consejo Federal, la Cámara Alta y el órgano de representación de los estados federados)<sup>81</sup>. Esto viene fijado en el artículo 94 párrafo 1 de la Ley Fundamental<sup>82</sup> alemana, y el resto de previsiones sobre el Tribunal se regulan a través de la Ley de la Corte Constitucional Federal<sup>83</sup>.

Siendo este órgano constitucional un órgano de alto prestigio, el modelo de elección de las magistraturas que lo componen ha sido duramente criticado, especialmente por el hecho de que la elección de las personas candidatas se realiza por los partidos políticos, quienes proponen a personas cercanas a su círculo e incluso simpatizantes.

En el *Bundesrat* son los 16 ministros y ministras de Justicia que representan cada uno de los Estados Federados los que eligen a la mitad de las magistraturas del Tribunal Constitucional Federal, para lo que es necesaria una mayoría de dos tercios. Sin embargo, en el *Bundestag* el número de parlamentarios es mucho mayor, por lo que se elige un Comité Electoral<sup>84</sup> que refleja la relación de fuerzas de forma proporcional. Será este comité el que elija a la otra mitad de las magistraturas que componen el

---

<sup>81</sup> Constitución alemana, Ley Fundamental, Grundgesetz, artículo 94

<sup>82</sup> Grundgesetz

<sup>83</sup> Federal Constitutional Court Act (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BVerfGG)

<sup>84</sup> HAAS, E., (2004). La posición de los Magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la Vida Jurídica y la Sociedad. *Revista Ius et Praxis*, Año 10, nº.

Tribunal Constitucional, para lo que es necesario un quórum de dos tercios, y además no es necesario realizar un debate previo sobre el candidato.

Ni la formalización de la propuesta, ni la búsqueda del mejor candidato, ni el debate para la elección se encuentran regulados en la Constitución o en las leyes alemanas. Así, el procedimiento de elección de estas magistraturas se encuentra dominado por los partidos políticos, que en la práctica se reparten los puestos de cada una de las salas del tribunal y mantienen la potestad de proponer el candidato sucesor en el momento en el que cesa una de las magistraturas anteriormente designada por ellos.

Para salir airosos en la votación de la mayoría necesaria de dos tercios para la elección, los responsables de los grandes partidos llegan anteriormente a un consenso, por lo que si el partido al que no le tocaba realizar la elección no expresa su rechazo ante la persona propuesta como candidata, existe la garantía de que esta será la elegida. Para seleccionar a estas, los diferentes partidos seleccionan a una o dos personas para que realicen la selección, quienes actúan como *brain-hunters* y escogen las candidaturas para proponerlas al otro partido. En consecuencia, es indiscutible que la elección de las magistraturas del Tribunal Constitucional alemán deben estar influenciadas por los partidos políticos que se encargan de las mismas. La jurisprudencia constitucional será verdaderamente imparcial si la Corte actúa con imparcialidad, y así ha sido hasta el momento<sup>85</sup>, pero la influencia de los partidos políticos es innegable y difícil de explicar en un órgano constitucional.

El hecho de que la elección de las magistraturas del Tribunal Constitucional alemán sea hecha por el *Bundesrat* y por el *Bundestag*, otorga a los nombramientos legitimación democrática<sup>86</sup>. Además, y como se ha indicado anteriormente, esta legitimación democrática se ve reforzada por el hecho de que los principales partidos políticos (los Demócrata-Cristianos y los Socialdemócratas) son capaces de ponerse de acuerdo para proponer las vacantes a personalidades independientes que no militan en ningún partido político<sup>87</sup>. Es decir, la legitimación democrática de las

---

<sup>85</sup> HAAS, E., (2004). La posición de los Magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la Vida Jurídica y la Sociedad. *Revista Ius et Praxis*, Año 10, n.º 1

<sup>86</sup> KARL GECK, W. (1998). Nombramiento y status de los magistrados del Tribunal Constitucional Federal de Alemania. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, C.E.C., n.º 22, pp. 185-189

<sup>87</sup> BRAGE CAMAZANO, J. (2005). El Tribunal Constitucional Federal y la Jurisdicción Constitucional en Alemania: con particular referencia al pensamiento de Peter Häberle y Konrad Hesse. *Estudios sobre la Jurisdicción Constitucional (con especial referencia al Tribunal*

magistraturas viene dada por el hecho de haber sido nombradas por personas que están democráticamente legitimadas para proceder al nombramiento o la elección. Por lo tanto, equivaldría hablar de que la elección indirecta es consecuencia de la legitimación democrática directa.

Para evitar que existan dilaciones en la realización de los nombramientos y las designaciones, existe una vía que, como Kischel<sup>88</sup> indica, es compatible con el mandato constitucional. Esta se prevé en el artículo 7.a) de la Constitución alemana, que fija que, en caso de que hayan transcurrido más de dos meses desde que un magistrado o magistrada haya cesado en el cargo o expirado su mandato y no se haya procedido a la elección de una persona nuevo, el miembro de mayor edad del Comité Electoral seleccionado por el *Bundestag* ha de notificar la necesidad de realizar una nueva propuesta a efectos de la elección a la Corte Constitucional Federal.

En caso de que haya que designar una sola magistratura, la Corte Constitucional Federal propondrá a tres personas, mientras que, si es necesario designar a más de una, debe proponer un número de personas que sea equivalente al doble de las vacantes. Estas propuestas no serán vinculantes. Por su parte, para seleccionar al presidente o presidenta y el vicepresidente o la vicepresidenta del Tribunal Constitucional Federal, que presidirán cada una de las Salas, se puede escoger entre las magistraturas del mismo Tribunal, u otras personas que, en el momento de ser escogidas, pasarán a formar parte del Tribunal. Así, el *Bundestag* y el *Bundesrat* elegirán a estos de forma alternativa a través de una mayoría de dos tercios.

Por último, se debe indicar que el procedimiento de elección de las magistraturas no es público, por lo que se conoce quién ocupa el cargo una vez este haya sido elegido y no antes. Además, no existen causas de cese de las magistraturas en las que intervenga en parlamento, por lo que sólo serán causas de incapacidad, entre otras, el cumplir más de 65 años de edad o 60 en caso de discapacidad, o los casos de reprobación por parte de la propia Corte Constitucional por comportamientos censurables.

---

*Constitucional Alemán*). México D.F., Editorial Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, pp. 7-10

<sup>88</sup> KISCHEL, U. (2011). Die Wahl der Richter am deutscher Bundesverfassungsgericht zwischen rechtlicher Theorie und politischer Praxis. *Revista do direito Unisc*, Santa Cruz do Sul, n.º 36, pp. 120-141.

## **5. COMPARACIÓN DEL MODELO DEL PARLAMENT DE CATALUNYA CON EL RESTO DE MODELOS**

Una vez realizado el análisis individualizado de los sistemas de designación parlamentaria de *Catalunya*, Reino Unido, Chile, Portugal, Suecia y Alemania, es necesario proceder a realizar una comparación transversal entre los diferentes sistemas para poder observar los nexos comunes y las diferencias existentes entre ellos, y así obtener unos resultados que nos ayuden a formular propuestas de mejora para el sistema de designación del *Parlament de Catalunya*.

### **5.1 ORGANISMOS INDEPENDIENTES SELECCIONADOS**

Para proceder a la comparativa de los diferentes sistemas, se ha escogido por cada uno de los países un organismo independiente con un gran nivel de importancia, para así analizar cómo es en la práctica el proceso de nombramiento y designación de sus miembros que se lleva a cabo en cada uno de los diferentes parlamentos.

En el caso de *Catalunya* se han utilizado para realizar la comparación el sistema de designación utilizado para nombrar el cargo del *Síndic de Greuges* y los miembros del *Consell de Garanties Estatutàries*. En este caso han sido dos los organismos independientes analizados, puesto que es el sistema principal a analizar, y por ello se ha considerado que es necesario más de un caso de análisis.

Para Reino Unido se ha analizado el sistema de designación que el Parlamento realiza sobre el *Service Complaints Ombudsman*; en el caso de Chile, el sistema de designación que se utiliza para nombrar a las magistraturas del Tribunal Constitucional; en el caso de Portugal, el sistema de nombramiento de las magistraturas del Tribunal Constitucional; en el caso de Suecia, el sistema de nombramiento del Ombudsman; y en el caso de Alemania, el sistema de nombramiento de las diferentes magistraturas del Tribunal Constitucional Federal.

El *Síndic de Greuges* es el organismo independiente de la Generalitat cuya misión es proteger y defender los derechos y las libertades constitucionales y estatutarias. El procedimiento para nombrar al *Síndic o Síndica Major* se regula en la *Llei 14/1984, del 20 de març, del Síndic de Greuges*, en su artículo 8. La Presidencia del *Parlament*, en el plazo de 10 días desde que ha quedado vacante el cargo del *Síndic*, declara formalmente abierto el procedimiento de elección y abre un plazo de un mes para que los grupos parlamentarios presenten candidaturas. Estas candidaturas comparecerán

ante la *Comissió del Síndic de Greuges*, la cual tramitará a la *Mesa del Parlament* un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos. Será la Mesa la que proponga un candidato o candidata al cargo, y la presidencia del *Parlament* se encargará de convocar el pleno. Esta sesión plenaria se convocará con la única finalidad de elegirlo, para lo que se necesitará una mayoría de las tres quintas partes de la cámara. En caso de que no sea elegido o elegida, se abrirá un nuevo plazo de un mes para presentar las candidaturas y reiniciar el procedimiento de elección. Su mandato será de 9 años. En estos momentos, el *Síndic de Greuges* se encuentra en funciones, pues expiró en su cargo el pasado marzo de 2019.

El *Consell de Garanties Estatutàries* vela porque las disposiciones que realiza la Generalitat se adecuen a lo legalmente establecido en la Constitución y el *Estatut* y dictaminará las interposiciones previas que se deban de hacer ante el Tribunal Constitucional en caso de que se presente un recurso de inconstitucionalidad, conflictos de competencia o recursos defendiendo la autonomía local. Se trata de un órgano que opera de manera independiente del ejecutivo, legislativo y judicial, mediante dictámenes técnico-jurídicos. El *Consell* está integrado por 9 miembros (juristas de reconocido prestigio con más de 15 años de experiencia profesional y con condición política catalana). El *Parlament* propone 6 de estos miembros que deberán ser aprobados por mayoría de tres quintas partes de los diputados y diputadas. Los tres restantes los propondrá el *Govern*. El mandato de los miembros durará 9 años, con renovaciones de 2 miembros cada 3 años. Los nombramientos de estos cargos se regulan a través del artículo 77 de l' *Estatut d'Autonomia de Catalunya*, y los artículos 3 y 5 (para las sustituciones) de la *Llei 2/2009, del 29 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries*. En estos momentos hay 5 vacantes del total de 6 miembros.

Respecto al cargo a designar por el Parlamento de Reino Unido, para la comparativa se ha escogido el *Service Complaints Ombudsman*<sup>89</sup>, el Defensor del pueblo de Quejas de Servicio. Este organismo público proporciona un escrutinio independiente e imparcial en el manejo de las denuncias de servicio presentadas por miembros de las fuerzas armadas del Reino Unido, y su nombramiento lo realiza la reina por recomendación del secretario de estado. Previamente es el ministro de defensa el que propone a la persona candidata al puesto. Se establecen como requisitos para la persona que va a ser nombrada para este cargo que no sea miembro de las fuerzas regulares o de reserva o empleado en la función pública estatal<sup>90</sup>. Se debe añadir que, en el caso de Reino Unido, el sistema de designación es exactamente el mismo para

---

<sup>89</sup> Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces website: <https://www.scoaf.org.uk/>

<sup>90</sup> Armed Forces (Service Complaints and Financial Assistance) Act 2015 (Chapter 19)

todos los cargos en los que el parlamento participa en su nombramiento y designación, puesto que este únicamente interviene en el trámite de la comparecencia previa a su nombramiento. La decisión de escoger este organismo se fundamenta en que el mismo se encuentra en sintonía con la labor que realiza el *Síndic de Greuges* catalán y con la labor que realiza el Ombudsman sueco, por lo que es un órgano asimilable en cuanto a importancia, aún a pesar de que su proceso de nombramiento es sustancialmente diferente.

Respecto al cargo nombrado por el Congreso Nacional chileno, se ha escogido el nombramiento de las cuatro magistraturas del Tribunal Constitucional de Chile. El proceso de designación se regula en el artículo 92 del Capítulo VIII de la Constitución Política de la República de Chile<sup>91</sup>, que será modificada en el próximo año 2022. Del total de diez miembros que componen el Tribunal Constitucional chileno<sup>92</sup>, cuatro son elegidos por el Congreso Nacional. Dos de ellos se nombran directamente por el Senado y los otros dos se proponen por la Cámara de los Diputados al Senado, para que este apruebe o rechace su nombramiento. Los nombramientos y las propuestas se efectúan en votaciones únicas, es decir, una votación por cada uno de los magistrados propuestos, para las que es necesario obtener el voto favorable de dos tercios de los miembros de ambas cámaras, según corresponda el nombramiento o la propuesta de nombramiento. El mandato de los miembros del Tribunal durará nueve años, sin posibilidad de reelección y se procederá a su renovación parcial cada tres años. Para poder ser elegidos, deberán encontrarse en posesión del título de abogado quince años o más, destacar en su actividad profesional, universitaria o pública y no encontrarse sometidos a inhabilitación para desempeñar el cargo de juez o jueza. Entre las causas de cesación, se encuentra el alcanzar 75 años de edad.

En cuanto a los otros cargos cuyo sistema de nombramiento se procede a comparar, que son el Ombudsman sueco, el Tribunal Constitucional portugués y el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, su proceso de designación por parte de los parlamentos de cada uno de estos países fue explicado en el capítulo anterior del presente trabajo<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1980. Chile

<sup>92</sup> Ley N°17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. Chile

<sup>93</sup> Capítulo 4, apartados 4.4, 4.5 y 4.6.

## 5.2. CARACTERÍSTICAS A ANALIZAR DE CADA UNO DE LOS MODELOS

Las características que van a ser analizadas para establecer la comparación son los ítems más importantes dentro de los sistemas de designación. Estas informan de cuáles son las características del sistema, pero también de la importancia que tiene el organismo independiente dentro del mismo.

- Número total de miembros a escoger: indica el total de miembros que compone el organismo independiente. El número de miembros informa de la importancia de estos, pudiendo ser, o bien colegiados, es decir, compuestos por uno o más miembros, o bien unipersonales. El hecho de que el órgano sea unipersonal, como ocurre con el *Síndic de Greuges* o el Ombudsman sueco, supone que debe existir consenso entre los grupos parlamentarios a la hora de proceder a la designación.
- Perfil de los candidatos para ser nombrados en el cargo: requisitos necesarios para poder ser candidato al cargo. Estos requisitos establecen las características que debe poseer la persona propuesta y posteriormente nombrada para el cargo, tanto en términos de formación como en el desarrollo de funciones similares a lo largo de su experiencia laboral. Ante la exigencia de una mayor responsabilidad del cargo, mayores serán los requisitos que se soliciten para acceder al mismo.
- Procedimiento de elección: trámites necesarios que realiza el Parlamento correspondiente para elegir y designar al candidato que ocupará el cargo público dentro del organismo independiente. El procedimiento de elección puede necesitar del consenso de todos o la mayoría de los grupos parlamentarios, o se puede llegar a repartir en una designación para cada uno de ellos, con el objetivo de mantener la pluralidad de ideologías y posiciones dentro del organismo. En este apartado se incluyen también las mayorías necesarias para proceder a la designación, las cuales informan de la dificultad que lleva implícito el nombramiento, puesto que, ante la necesidad de una mayoría cualificada, será más complicado para la cámara parlamentaria llegar a un consenso que permita proceder al nombramiento.
- Duración del mandato: los años que dura el mandato de la persona en el cargo. A mayor cantidad de años en el cargo, el aumento de la independencia en el



mismo es también mayor, especialmente si el mandato no ofrece al cargo la oportunidad de ser reelegido. Además, tampoco permite poder ejercer la *accountability* sobre el cargo durante el mandato. Por otro lado, en los mandatos con una duración menor y que permiten la reelección del cargo, se puede obligar al cargo a rendir cuentas, pero su independencia en el cargo puede verse alterada si los diferentes grupos parlamentarios o partidos políticos le imponen la obligación de obedecer a intereses partidistas para así obtener su voto favorable en la reelección.

- La existencia de posibilidad de destitución o revocación por parte del parlamento: si el parlamento correspondiente posee el poder de revocar al cargo designado y, en caso de que sea posible, cuál es el trámite para llevar a cabo la destitución. El hecho de que exista o no posibilidad de destitución por parte del parlamento informa de la independencia que realmente tiene la persona en el cargo. En caso de que exista, la persona se verá sometida al control de la cámara en el supuesto de que lleve a cabo alguno de los supuestos tasados que permitan su revocación. En caso de que el parlamento no posea esta función, implica que la persona en el cargo es, una vez que ha sido designada, totalmente independiente del parlamento y de los intereses de los diferentes partidos políticos. Se debe añadir que, el hecho de que la persona no pueda ser destituida por el parlamento, no significa que no pueda ser destituida de su cargo, puesto que puede ser que pueda ser destituida por el propio organismo independiente o por el ejecutivo. Sin embargo, aquí únicamente se analizará si es el parlamento el que tiene el poder de destituir y cómo realiza este proceso.
- Trámite de comparecencia ante el parlamento: si este trámite se realiza ante el parlamento y, en caso afirmativo, cómo se tramita. El hecho de que el parlamento pueda realizar un examen previo a las personas candidatas antes de que sean nombradas sirve como control “ex ante” al nombramiento. Este trámite sirve para conocer la trayectoria del candidato o candidata, pero también para poder conocer cuál es su proyecto dentro del organismo independiente y poder investigar si existen vinculaciones con los diferentes partidos. No es sólo importante el hecho de que exista este trámite, sino también cómo se lleva a cabo, puesto que no siempre se analizan todas las características del candidato.

### 5.3. ANÁLISIS COMPARATIVO

El análisis comparativo de los diferentes sistemas de designación a través de sus características más relevantes se ha efectuado mediante una Tabla que se puede encontrar en el Anexo 2. Se ha considerado que a través de esta Tabla se pueden apreciar mejor los datos comparados. Una vez se han considerado estos datos, se procede a realizar un análisis transversal de estos diferentes ítems.

#### A) Número total de miembros a escoger

Respecto al total de miembros a escoger, para cada una de los organismos independientes analizados el número de miembros a los que corresponde su designación por parte del parlamento son diferentes. Para el *Síndic de Greuges*, en *Catalunya*, es un solo miembro. Para el *Consell de Garanties Estatutàries* son seis, renovables por tercios cada tres años, para lo cual el parlamento designará a dos y el *Govern* a otro. El *Service Complaints Ombudsman* de Reino Unido se constituye con un solo miembro, mientras que en el Ombudsman sueco son un total de cuatro. Respecto al total de magistrados del Tribunal Constitucional que son nombrados por los diferentes parlamentos, en el Tribunal Constitucional chileno se nombran un total de cuatro, dos de ellos por el Senado y otros dos son propuestos por la Cámara de los Diputados y nombrados por el Senado; en el Tribunal Constitucional portugués, se nombran un total de diez jueces por parte la Asamblea de la República y otros tres son cooptados por el total de jueces nombrados por la cámara; y por lo que respecta al Tribunal Constitucional Federal, el total de miembros a designar son ocho, cuatro de ellos por el *Bundesrat* y otros cuatro seleccionados por un comité del *Bundestag*.

El hecho de que los miembros a designar sean más de uno, y que su designación no sea provista únicamente por la cámara parlamentaria, otorga un mayor grado de independencia a estos nombramientos, puesto que, al utilizarse sistemas de designación mixtos, como para los tres Tribunales Constitucionales analizados, se evita que los grupos parlamentarios en el parlamento escojan a aquellos candidatos con los que guardan simpatías ideológicas. Desde luego, el caso del Tribunal Constitucional portugués es reseñable, puesto que los magistrados no son sólo elegidos por dos cámaras diferentes, sino que tres de ellos son elegidos por los propios jueces que configuran el Tribunal.

Se debe indicar que en el caso del *Parlament de Catalunya* no sería posible desdoblar esta elección en diferentes cámaras, puesto que se compone de una sola. Ciertamente, el *Govern* participa en la elección del *Consell de Garanties Estatutàries*, así como en la designación de otros cargos, pero tampoco hay que olvidar que en el sistema parlamentario español, el ejecutivo forma también parte del legislativo, generalmente con mayorías que les permiten gobernar, por lo que su influencia será claramente apreciable. Sería interesante introducir métodos de elección mixta en la línea del Tribunal Constitucional portugués, permitiendo en ocasiones la designación de algunos cargos a través de la cooptación de los miembros que los componen.

#### B) Perfil de los candidatos para ser nombrados en el cargo

En cuanto al perfil de los candidatos para ser nombrados en el cargo, las condiciones fijadas son similares en todos los casos, estableciéndose requisitos como la nacionalidad, el desarrollo de una profesión concreta (jurista en el caso de las magistraturas de los diferentes Tribunales Constitucionales) o el estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos, además de no encontrarse en situación de inhabilitación.

Son remarcables el caso del perfil del Ombudsman sueco, para el nombramiento del cual no existen requisitos tasados en este sentido, así como el perfil requerido para nombrar al *Service Complaints Ombudsman* de Reino Unido, que está regulado no tanto en función de una serie de condiciones que debe ostentar la persona en el cargo, sino como situaciones en las que la misma no se debe encontrar, puesto que por ejemplo se fija que no puede pertenecer al funcionariado público. Esto puede sorprender respecto al resto de organismos independientes, puesto que generalmente, sin que sea un requisito, muchos de los candidatos presentados ostentan esta condición.

#### C) Procedimiento de elección

Respecto a los procedimientos de elección que realiza cada uno de los parlamentos para proceder a las designaciones, todas las designaciones revisten más o menos el mismo patrón, que sería la presentación de las candidaturas con los correspondientes currículos (y en ocasiones la aceptación del cargo antes de haber sido incluso

nombrados), la tramitación de las comparecencias ante la comisión pertinente y la votación en pleno.

Llaman la atención los siguientes casos:

- Para la elección del *Síndic de Greuges de Catalunya* el pleno en el que este va a ser designado debe incluir únicamente este punto en el orden del día.
- El Parlamento de Reino Unido únicamente participa en el proceso de designación a través del trámite de la comparecencia y, posteriormente, en la redacción de un informe, sin ni tan siquiera votar en el pleno el nombramiento del candidato.
- La elección de los magistrados del Tribunal Constitucional chileno se realiza a través de votaciones únicas e individualizadas, igual que para el Ombudsman sueco, mientras que para el Tribunal Constitucional portugués la votación es mediante el voto a una lista completa.

En cuanto a las mayorías cualificadas necesarias para conseguir la votación, para el *Síndic de Greuges* y el *Consell de Garanties Estatutàries* se necesita una mayoría de las tres quintas partes de la cámara, para el Tribunal Constitucional portugués, así como para el Ombudsman sueco, una mayoría absoluta, mientras que para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional alemán y del Tribunal Constitucional chileno es necesaria una mayoría de dos tercios. Estas mayorías cualificadas necesarias para nombrar a los candidatos indican la importancia que el sistema otorga a estos organismos independientes, y se aumentan estas mayorías para hacer más difícil la elección por parte del o los partidos en el poder, haciendo necesario el consenso con el resto de los grupos parlamentarios que conforman la cámara, como en el caso del *Síndic de Greuges* catalán.

#### D) Duración del mandato

En cuanto a la duración del mandato para los organismos independientes analizados, en general el tiempo que se ocupa el cargo es entre los 9 años, en los casos de *Catalunya*, Portugal y Chile y los 12 años, en el caso de Alemania, sin posibilidad de reelección. Sin embargo, en el caso del Ombudsman sueco, el periodo de tiempo en el que el cargo se encuentra en el poder es de 4 años, existiendo posibilidad de reelección. Esto puede ser beneficioso en términos de *accountability*, puesto que cada cuatro años se puede realizar un control a la autoridad, con el fin de establecer si debe seguir en el cargo o no, pero también puede ser perjudicial en términos de desarrollo

de sus funciones a largo plazo, e incluso de independencia, puesto que ante la posibilidad de reelección puede ser que se establezcan redes de influencia desde ciertos partidos que le aseguren que será nuevamente elegido. Para el caso del *Service Complain Ombudsman de Reino Unido* no se ha encontrado información sobre el período que dura el cargo en el mandato.

#### E) Posibilidad de destituir a los cargos

En cuanto a la posibilidad de destituir a los cargos una vez estos han sido designados, el *Parlament de Catalunya* sí que recoge un trámite general para revocar a los cargos designados, además de un trámite específico en el caso de algunos de los organismos independientes cuya designación corresponde al *Parlament*, como es en el caso de la destitución de miembros del *Consell de Garanties Estatutaries*. Sin embargo, es remarcable que, en caso de que se solicite, y si se obtiene la misma mayoría necesaria para proceder a su nombramiento, el *Parlament de Catalunya* podría revocar a los cargos designados. Sin embargo, este trámite no se suele poner en práctica. También en el caso del Ombudsman sueco se puede proceder a su destitución, siempre que lo solicite la comisión que se encargó de su nombramiento. Por su parte, ni el Parlamento de Reino Unido, ni el Congreso Nacional de Chile, ni la Asamblea de la República de Portugal, ni el *Bundestag* o el *Bundesrat* pueden destituir a los cargos nombrados por ellos que han sido analizados.

#### F) Tramitación de las comparecencias

Por último, el trámite de la comparecencia previa al nombramiento ante el parlamento no se encuentra regulada ni para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional chileno, ni para el Ombudsman sueco ni para el Tribunal Constitucional alemán.

Sí se encuentra regulado un trámite genérico para las designaciones que realiza el *Parlament de Catalunya*, estableciendo la obligación de que las candidaturas comparezcan ante la comisión con funciones para ello antes de proceder a su nombramiento. Esta comisión emitirá un informe sobre la idoneidad de las candidaturas. En el caso del *Síndic de Greuges*, el candidato o candidata deberá comparecer ante la *Comissió del Síndic de Greuges*, especializada en las materias

que afectan a este organismo independiente. También está fijado este trámite para el caso de designación de las magistraturas del Tribunal Constitucional portugués.

Mención aparte merece el trámite de comparecencia en Reino Unido. El Parlamento de Reino Unido obliga a que todos los nombramientos de altos cargos se sometan a este trámite. Realmente, el Parlamento de Reino Unido sólo participa en este trámite en el proceso de nombramiento de los altos cargos, por lo que es realmente importante en el sistema de designación de este país. Destaca el hecho de que la labor de las comisiones a la hora de detectar conflictos de intereses es especialmente estricta, y sirve para que los ministros no presenten candidatos poco apropiados que no sean capaces de pasar favorablemente la prueba de la comparecencia.

## **6. PROPUESTAS DE MEJORA PARA EL MODELO DE DESIGNACIÓN DEL PARLAMENT DE CATALUNYA**

Como se ha podido ver en el análisis anterior, los defectos y problemas que existen en el sistema de designación del *Parlament de Catalunya* no son únicos, si no que todos los modelos analizados presentan algún que otro problema, la mayor parte de ellos debido a las previsiones legales o constitucionales de sus ordenamientos. Pero estos otros modelos también ofrecen soluciones que, si se toman prestadas, pueden ayudar a mejorar el sistema de designación del *Parlament de Catalunya*.

El hecho de que cargos de gran importancia se mantengan caducados denota la falta de interés de los gobernantes por la renovación de los altos cargos de los organismos independientes catalanes. Tanto por la pasividad de los diferentes partidos, que en pocas ocasiones sí que exigen la renovación y el cambio de los cargos, como por la pasividad del *Govern*, es difícil proceder con los trámites que dan lugar a los nuevos nombramientos. Además, a ello se suma la inoperatividad política e institucional, que impide proceder con los trámites que dan lugar a los nuevos nombramientos.

Desde luego existen diferentes medidas o mecanismos que se podrían implantar en el modelo catalán para intentar corregir las deficiencias que el sistema de designación presenta.

### **A) Fijación de plazos para realizar las designaciones una vez hayan finalizado los mandatos**

El principal problema del que adolecen las designaciones que realiza el *Parlament de Catalunya*, es el grave retraso que se sucede nombramiento tras otro, lo que lleva al desgobierno de los organismos independientes cuyos cargos deben ser designados por el *Parlament*. Sería necesario fijar, en la línea de las propuestas de Pauner Chulvi<sup>94</sup> y López Guerra<sup>95</sup>, que las negociaciones y los nombramientos o renovaciones se hicieran dentro del periodo apropiado, ya sea legalmente o vía reglamentaria, para que tuvieran lugar en plazo. Es decir, que se fijasen en las leyes de cada uno de los organismos independientes, o mediante una ley general, los plazos específicos para

---

<sup>94</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 166

<sup>95</sup> LÓPEZ GUERRA, L. (2020). Vexata Quaestio: Sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, (primer semestre) pp. 71-104. ISSN: 0213-0130

proceder a los nombramientos, ya que en estos momentos las leyes que los regulan no tienen un límite de plazos.

### B) Eliminación de las prórrogas de los mandatos

Los cargos titulares una vez han finalizado su mandato se mantienen en situación de interinidad hasta que se lleva a cabo su sustitución o renovación. La solución al problema que proponen López Guerra<sup>96</sup> y Santamaría Pastor<sup>97</sup> pasa por eliminar las prórrogas de los mandatos de las personas que finalizan en el cargo para obligar a proceder a la nueva designación. En caso de que no sea así y como no existiría la interinidad de los cargos al caducar o finalizar su mandato, se responsabilizaría a los grupos parlamentarios y, en consecuencia, los partidos políticos, de imposibilitar el funcionamiento de los organismos independientes y administraciones.

Desde luego puede parecer una solución un tanto cuestionable, ya que el hecho de que los organismos independientes se vean paralizados, unido al hecho de que la opinión pública pueda culpabilizar a los partidos, puede ser que no sea suficiente motivación para que estos procedan a realizar los nombramientos y mucho menos en situaciones de confrontación política. Por ejemplo, en Italia no existe *prorogatio* respecto a los magistrados de la *Corte Costituzionale*, y ello no ha impedido que en alguna ocasión los partidos no procedan con los nombramientos y la propia Corte se vea paralizada<sup>98</sup>.

Esta misma solución se propuso para el Tribunal Constitucional español en el borrador de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial del 2012, pero finalmente no fue incluida en la reforma por temor a que efectivamente este Tribunal quedase paralizado<sup>99</sup>. Sin embargo, para alguna de los organismos independientes sobre los que el *Parlament de Catalunya* debe realizar las designaciones podría llegar a servir,

---

<sup>96</sup> LÓPEZ GUERRA, L. (2020). Vexata Quaestio: Sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, (primer semestre) pp. 84. ISSN: 0213-0130

<sup>97</sup> SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2008). La prorogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, (84), pp. 11-26

<sup>98</sup> BAAMONDE GÓMEZ, L (2015). *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid.

<sup>99</sup> ELVIRA PERALES, A. (2016). Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En Aguiar de Luque, L. (dir.) *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El gobierno judicial*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp.27-50.



puesto que siempre quedarían miembros en activo por la finalización de los mandatos en periodos diferentes.

C) Ampliación de las negociaciones entre los diferentes partidos a la hora de seleccionar las candidaturas

Por otro lado, Pauner Chulvi<sup>100</sup> también propone la ampliación de las negociaciones entre los partidos políticos antes de seleccionar a las candidaturas, evitando los pactos previos en los que las fuerzas mayoritarias eligen quienes serán las personas candidatas que posteriormente serán nombradas. Gracias a estas negociaciones previas se podrían acercar las posiciones de todos los partidos políticos y tomar decisiones en base a un consenso que recoja los criterios no de la mayoría, sino de todos los grupos parlamentarios. Con ello, se comenzaría a quebrar el problema de la politización de estos cargos y aumentaría la independencia de los mismos y la neutralidad a la hora de realizar sus funciones. De este modo, las designaciones no estarán manipuladas y monopolizadas por los grandes partidos, y se garantizará una mayor participación de todos los partidos con representación en el *Parlament*.

En ocasiones se defiende la elección de las candidaturas por parte de los grupos parlamentarios mediante el reparto de cuotas como una decisión acertada en base a criterios ideológicos puesto que, una vez en el cargo, estos deben trasladar al organismo independiente la pluralidad de ideologías y entendimientos diferentes que existen en la sociedad. Sin embargo, en la práctica no siempre se ha demostrado que sea así.

Es necesario asegurar la independencia de los cargos públicos. Será su independencia la que garantice la aplicación del ordenamiento de un modo previsible y certero, reforzando la seguridad jurídica. La finalidad de estos organismos independientes no es tomar decisiones de carácter político, sino garantizar que sus decisiones sobre un sector determinado son correctamente aplicadas, por lo que la independencia de los cargos dentro de los mismos debe ser una necesidad. Por otro lado, la influencia de los partidos políticos puede llegar a evitarse si los propios organismos independientes poseen una estructura interna que funcione correctamente, es decir, si las personas candidatas poseen plena independencia una

---

<sup>100</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 168

vez llegan a ocupar el cargo y si el organismo independiente posee mecanismos para asegurar esta independencia y un buen desempeño de las funciones encomendadas.

D) Evitar los nombramientos y las renovaciones conjuntas y poner más atención a la singularidad de cada uno de los organismos independientes cuya designación corresponde al *Parlament*

Pauner Chulvi<sup>101</sup> también apunta a la necesidad de atender a las singularidades de cada uno de los organismos independientes para los que las autoridades van a ser designadas, por lo tanto se deben evitar todas aquellas renovaciones conjuntas para diferentes organismos independientes. Esta práctica lo que hace es difuminar los perfiles de cada una de las candidaturas, puesto que la negociación finalmente se hace conjunta y no se atiende a la diferente naturaleza de los puestos que finalmente se van a ocupar.

E) Otorgar mayor importancia al trámite de la comparecencia previa

Según Pauner Chulvi<sup>102</sup>, sería igualmente necesario modificar la utilización del trámite de la comparecencia, el examen previo de aptitud que se realiza ante la comisión dispuesta a ello. El control que viene haciéndose en estas comparecencias no pasa más allá de un control sobre su idoneidad, en ocasiones ya superado de antemano. Es necesario que comparezca, no solo el candidato, sino también un representante del grupo parlamentario que lo ha propuesto, con el fin de, por un lado, controlar su idoneidad, examinar su capacidad técnica, su trayectoria profesional y, en definitiva, si el candidato o candidata es o no es adecuado para el cargo, y por otro lado, controlar que no se trata de un nombramiento politizado o partidista. Es por ello por lo que el representante del grupo parlamentario que lo proponga debería de rendir cuentas por él.

Además, el informe final que emiten las comisiones sobre los candidatos al puesto debe tener verdadera relevancia y ser vinculante, como ocurre en Reino Unido. En este país, la labor de las Comisiones a la hora de detectar conflictos de intereses es

---

<sup>101</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 168

<sup>102</sup> PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 169

realmente estricta, lo que sirve para que los ministros no presenten candidatos inadecuados que no sean capaces de pasar favorablemente la prueba de la comparecencia. Este trámite debería ser urgentemente revisado en el *Parlament de Catalunya* para acércalo a este nivel de efectividad, fijando la vista en el Reino Unido como modelo a seguir.

#### F) Importancia de los medios de comunicación

También sería interesante, siguiendo la línea de Hass<sup>103</sup> cuando habla sobre la importancia de los medios de comunicación en los nombramientos de las magistraturas del Tribunal Constitucional Federal, que estos se hiciesen eco de esta problemática y que insten al *Govern* y a los grupos parlamentarios a realizar los nombramientos sin que existan dilaciones, y a escoger a las mejores candidaturas para ello. En caso de que conozcan los nombres de las personas candidatas antes de que estas sean elegidas y los publiquen, la opinión pública puede llegar a posicionarse también sobre la pertinencia o no de estas y, de esta forma, los cargos políticos pueden conocer el juicio popular sobre estos nombramientos.

#### G) Incorporación de procedimientos de elección mixtos

Otra posible forma de evitar o, al menos, disminuir la influencia de los partidos y/o grupos políticos en los nombramientos puede ser mediante la utilización de procedimientos de elección mixtos, como el procedimiento de la cooptación, en el que para designar las vacantes de dentro de un organismo independiente, los integrantes del mismo eligen a los que serán los futuros miembros. A modo de ejemplo, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán<sup>104</sup>, el Ministerio Federal de Justicia realiza dos listas con los nombres de las personas que cumplen con los requisitos necesarios para poder ser miembro del Tribunal. Estas listas servirán para preparar las elecciones, pero ni el *Bundestag* ni el *Bundesrat* están obligados por ley a escoger a una de estas personas. Asimismo, se podría fijar un método similar al previsto en la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán, en su artículo 7.a), mediante el cual el Parlamento deberá solicitar al Tribunal una propuesta de candidatos en caso de que hayan transcurrido más de dos meses desde que

---

<sup>103</sup> HASS, E. (2004). *La posición de los Magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la Vida Jurídica y la Sociedad*. Revista *Ius et Praxis* Año 10 N°1.

<sup>104</sup> Federal Constitutional Court Act (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BVerfGG)

finalizó el mandato de un juez o jueza constitucional y no se haya elegido a su sucesor, por lo que el propio Tribunal estaría proponiendo a los miembros que posteriormente formaran parte del mismo. Es asimismo interesante el modelo de designación del Tribunal Constitucional portugués, en el que son los propios jueces, elegidos previamente por los diputados de la Asamblea de la República, quienes eligen mediante la cooptación a otras tres magistraturas que pasarán a formar parte del mismo Tribunal. Con ello se evita que sean los propios diputados y diputadas y, en última instancia, los partidos políticos, quienes decidan quienes forman parte del órgano constitucional portugués.

En conclusión, podría ser interesante la incorporación de un elemento neutral en el procedimiento de elección, pero no siendo elegidos directamente por los integrantes del organismo, si no estos proponiendo un número amplio de candidatos, para que posteriormente los grupos parlamentarios decidan mediante consenso el candidato o candidata que finalmente ocupará el cargo.

Gracias a ello se puede reducir la influencia que los Grupos Parlamentarios tienen en los organismos independientes, y se evitaría que la inclinación de un futuro cargo hacia una ideología o partido determinado sea decisiva para su elección.

#### H) Mayor regulación de las incompatibilidades

Por otro lado, el largo término por el que se ocupa el cargo y el hecho de que en muchos organismos independientes los cargos cesen en momentos diferentes, puede hacer que se reduzca la influencia partidista, tal y como indica Hass<sup>105</sup>. La inamovilidad de los cargos una vez han sido escogidos es una garantía de que no deben temer por su destitución, puesto que, excluyendo la reelección, el titular del cargo puede apartarse con sus actos y decisiones de aquellos a los que “debe” su cargo.

Otro problema que puede afectar a la independencia de los cargos ocurre en el momento en que, al dejar de ejercer el cargo, estos dirigen sus esfuerzos para ingresar en la empresa privada, en caso de que estos no sean catedráticos o funcionarios. Ello puede acarrear problemas en la independencia de los mismos, especialmente si poco antes de que finalice su mandato, y mientras continúan ejerciendo el cargo, se están “preparando” para su siguiente ocupación. Para evitar

---

<sup>105</sup> HASS, E. (2004). *La posición de los Magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la Vida Jurídica y la Sociedad*. Revista *Ius et Praxis* Año 10 N°1. pp. 390 - 358

estas situaciones se podrían establecer una serie de incompatibilidades para el ejercicio de según qué empleos en años posteriores.

I) Creación de una comisión parlamentaria *ad hoc*

Sería incluso interesante la creación de una comisión parlamentaria *ad hoc*, como en el Parlamento de Reino Unido, que se encargue de controlar los nombramientos y designaciones, así como las expiraciones de mandato, y que se encargara también de gestionar los trámites correspondientes. Esto debe llevar aparejada la introducción de una serie de principios como la dignidad u honestidad en el cargo, que garanticen el comportamiento democrático y ético de estas autoridades públicas. Se podría incluso llegar a valorar estos principios a través de pruebas objetivas.

Reconozco que es muy difícil conseguir una valoración de estos principios, puesto que primeramente tendría que existir un consenso para establecer en base a qué tipo de valores y moral se podrían objetivar estos principios. Además, aunque se llevasen a cabo estas pruebas, no existiría la seguridad de que posteriormente, a la hora de acceder al cargo, el comportamiento de la persona nombrada fuese totalmente democrático y ético. Sin embargo, es necesario que exista una regulación que exija a los partidos que a la hora de seleccionar a las candidaturas lo hagan en base a condiciones objetivas, pero también en base a condiciones subjetivas, garantizando la independencia e imparcialidad, además de los conocimientos, la experiencia y la pericia necesarios para el desarrollo del cargo.

J) Creación de una Ley general de función de designación parlamentaria

Sería necesaria la creación de una nueva ley de los nombramientos y designaciones por parte del *Parlament de Catalunya*, que regulara las designaciones para todos y cada uno de los organismos independientes y fijase un proceso de nombramiento y unos límites comunes. La legislación actual es inoperante, ya que cada uno de los organismos independientes sigue sus propias reglas en lo que se refiere a la labor del *Parlament de Catalunya* en el proceso del nombramiento. Es inoperante, además, porque tal y como está regulado ahora, el procedimiento mantiene los cargos que ya han expirado, sin ningún tipo de sanción o poder coercitivo para obligar a proceder a nombrar los nuevos cargos. Hasta el momento se ha demostrado que con las mociones al *Govern* no se acaba de conseguir el objetivo. Es necesaria una nueva

legislación que determine los tiempos necesarios para que se den las renovaciones o designaciones, atendiendo siempre a la singularidad de cada uno de los organismos independientes sobre los que el *Parlament* tiene la potestad de designar sus miembros. Por otro lado, la nueva regulación debe traer confianza jurídica y política para todos los implicados, fijando fórmulas que eviten posibles nombramientos clientelares o de marcado carácter partidista, asegurando la verdadera independencia de los miembros que formarán parte de los organismos independientes y, por último, propugnando una correcta separación de poderes.

En resumen, debe ser una Ley totalmente diferente a la *Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per evaluar-ne la idoneïtat*, puesto que esta únicamente establece unos preceptos mínimos y básicos y se remite a otras legislaciones para el procedimiento de las designaciones. Es necesaria una ley que englobe todas y genere seguridad jurídica.

K) El aumento de la responsabilidad que de los órganos del *Parlament* se deriva

No se debe olvidar que, tanto la Mesa del *Parlament* como el Presidente o Presidenta y la *Junta de Portaveus*, poseen las competencias para fijar partes del procedimiento de nombramientos parlamentarios, como la fijación de los plazos en los que se pueden presentar las candidaturas, la resolución de los recursos que se puedan interponer, la proclamación de las candidaturas y el poder para convocar el pleno e incluir dentro del orden del día las designaciones.

En muchos casos, el incumplimiento y los retrasos en las nominaciones son, en última instancia, imputables a la pasividad de estos órganos parlamentarios. La responsabilidad que estos órganos tienen debe desligarse de la falta de acuerdo que pudieran tener los partidos o grupos políticos puesto que, por una parte, estos altos cargos parlamentarios pertenecen a los grupos parlamentarios, pero por otra, poseen una serie de obligaciones que vienen asociadas a su cargo y su posición, lo que debería bastar para obligarles al cumplimiento de sus obligaciones.

El hecho de que las diferentes fases del procedimiento no comiencen hasta que los grupos parlamentarios no han llegado a un acuerdo que contente a todos, no hace más que demostrar que los retrasos no obedecen a otra cosa que no sean intereses

partidistas, lo que es imputable directamente a los órganos de la cámara ,que deben comenzar el proceso dentro de un plazo lógico y esforzarse para conseguir un consenso respecto a los candidatos sin que los organismos independientes que deben ser renovadas se vean afectadas por la inactividad parlamentaria.

## **7. CONCLUSIONES**

A lo largo de este trabajo se ha analizado y estudiado qué es el sistema de designación parlamentaria, cómo funciona, cuáles son sus fundamentos, tanto jurídicos como políticos, sobre qué estructuras actúa y cuáles son sus principales defectos.

El objetivo de todo ello era poder proponer mejoras en el sistema de designación de altos cargos del *Parlament de Catalunya*, para lograr que funcione el proceso de manera óptima y evitar que los persistentes problemas que en él se dan, como las dilaciones en los nombramientos o las designaciones de marcado carácter político que realizan los grupos parlamentarios, se continúen produciendo.

Para lograr este objetivo, se ha realizado un análisis de este sistema en concreto, así como de otros sistemas de designación para, posteriormente, comparar los modelos y hacer propuestas de mejora y reformas del sistema que se pueden sintetizar en las siguientes: la fijación de plazos para llevar a cabo las designaciones una vez hayan finalizado los mandatos; la eliminación de las prórrogas de los mandatos, evitando así que los cargos queden en una situación de interinidad y no se proceda a realizar los nombramientos; la ampliación de las negociaciones entre los diferentes partidos a la hora de seleccionar las candidaturas, evitando así los monopolios partidistas; conseguir evitar los nombramientos y las renovaciones conjuntas de diferentes cargos, pues hacen que se diluya la importancia de los mismos, poniendo así más atención a la singularidad de cada uno de los organismos independientes cuya designación corresponde al *Parlament*; dotar de una mayor importancia al trámite de la comparecencia previa, donde se atiendan a diferentes criterios para proceder a los nombramientos y que se lleve a cabo un verdadero control, tanto para la persona candidata como para la persona o grupo parlamentario proponente; la necesidad de otorgar más importancia a los medios de comunicación, pues son estos los que harán que la ciudadanía conozca a los candidatos propuestos, así como todas las irregularidades que se lleven a cabo, tanto en el proceso de designación, como una vez los candidatos lleguen a ostentar el cargo; la necesidad de incorporar procedimientos de elección mixtos, como la cooptación, para la elección de diferentes cargos; el establecimiento de una mayor regulación de las incompatibilidades, con el objetivo de evitar la politización de los cargos o que su independencia sea puesta en entredicho mientras dure su mandato; la creación de una comisión parlamentaria *ad hoc* que gestione y controle todo el trámite e inste a la cámara a realizar las



designaciones; y la creación de una Ley general de la función de designación parlamentaria.

Se debe añadir que después de haber realizado el análisis y, aún a pesar de haber propuesto una serie de reformas y mejoras para el sistema de designación de altos cargos del *Parlament de Catalunya*, se puede concluir que el mismo presenta complejidades y limitaciones que son de difícil reforma.

Para poder proceder a cambiar el sistema, es necesario que se asegure que los organismos independientes pueden realizar sus funciones al margen de la lucha de los partidos y de aquellos órganos de estado en los que tiene lugar la lucha política, como es el *Parlament*. Su creación y funcionamiento debe obedecer a la neutralidad política y la elección que los grupos parlamentarios deben hacer tiene que estar basada en las características objetivas de los candidatos, por supuesto, pero nunca deben dejar de lado las características subjetivas de los mismos. En última instancia, esto será lo que garantice la competencia y la independencia de los candidatos elegidos. Es necesaria una mejora en los estándares de calidad de los nominados y una recuperación de la confianza en las normas de funcionamiento de la democracia. Tal y como funciona el sistema en estos momentos, los problemas seguirán persistiendo.

Sin embargo, es difícil de reformar atendiendo a la viabilidad de poder realizar estos cambios. En estos momentos, las condiciones materiales hacen que las reformas sean complicadas, puesto que para llevarlas a cabo se requiere de una serie de mayorías, por ejemplo, para crear una ley general de designaciones o para alcanzar acuerdos sobre las personas candidatas, que son de difícil aplicación debido a la situación política que se vive en el *Parlament de Catalunya*. Por el momento no parece que la resolución de este problema esté entre los principales intereses de los partidos políticos, que se encuentran en una constante lucha por asuntos alejados del correcto proceder de los organismos independientes.

Además, es necesaria la creación de una cultura parlamentaria diferente. La solución al déficit democrático imperante en las designaciones, a su escasa transparencia, a las frecuentes dilaciones, a la falta de un verdadero control parlamentario, tanto sobre los nombramientos como una vez los candidatos llegan al cargo, o al uso partidista que de las designaciones se hace, debe pasar por una transformación del funcionamiento del *Parlament*. Tanto la institución del *Parlament*, como la cultura parlamentaria que existe en el mismo, se retroalimentan. En momentos en los que la cultura parlamentaria desciende, son necesarias modificaciones en la institución que la promuevan.

Por lo tanto, se debe promover y consolidar una cultura y un saber hacer político y parlamentario que conlleve el refuerzo de las normas éticas, jurídicas y sociales, en sintonía con los valores que debe ostentar un estado democrático y sus instituciones. Es importante proponer fórmulas que ofrezcan mayores garantías y establecer procesos que aporten solución al problema de las designaciones. Sólo de este modo los partidos y grupos políticos serán capaces darse cuenta de la problemática existente y buscarán una posible solución, incorporándola a su agenda y a su discurso hasta encontrar una ventana de oportunidad a través de la que la puedan alcanzar. Con ello, se conseguirá una cultura parlamentaria que respete la importancia que tienen estos nombramientos y designaciones.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

AMONDE GÓMEZ, L (2015). *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid.

ANDRÉS ALONSO, F. L. (2017). Los defensores del pueblo en España. *Filosofía del Derecho y Sociología Jurídica*. Madrid: Editorial Reus.

BEXELIUS, A. (1968). Sweden's guardians of law. The Ombudsman for civil affairs, en D. C. Rowat (dir.). *The Ombudsman: citizen's defender*, p. 26.

BLANCO VALDÉS, R. L. (1999). La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia. *Teoría y Realidad Constitucional*, monográfico sobre el Tribunal Constitucional, núm. 4, p. 270

BLANCO VALDÉS, R. L. (2001). El botín de los colonizadores. *Las conexiones políticas. Partidos, Estado y sociedad*. Madrid: Alianza Editorial. p. 149

BRAGE CAMAZANO, J. (2005). El Tribunal Constitucional Federal y la Jurisdicción Constitucional en Alemania: con particular referencia al pensamiento de Peter Häberle y Konrad Hesse. *Estudios sobre la Jurisdicción Constitucional (con especial referencia al Tribunal Constitucional Alemán)*. México D.F., Editorial Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, pp. 7-10

*Cabinet Office Public Bodies Report (2011)*

CARBALLO ARMAS, P. (2003). *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*. Madrid: Ed. Tecnos, pp. 69-70.

Committee on Standards in Public Life (1995) Standards in Public Life, May 1995, Cm 2850.

DAHL, R. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos

DAHLVIK, J., POHN-WEIDINGER, A., KOLLEGER, M. (2020). Independence despite Political Appointment? The Curious Case of the Austrian Ombudsman. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XIII, No. 2. pp. 181-210

Décimo Informe Especial de la Sesión 2017-19 sobre Audiencias Pre-Nombramiento del Comité de Administración Pública y Asuntos Constitucionales

DENTON, M. (2006). The Impact of the Committee on Standards in Public Life on Delegated Governance: The Commissioner for Public Appointments. *Parliamentary Affairs*, vol. 59, nº 3. Oxford University Press pp. 491-508

DÍEZ BUESO, L. (1999). *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Senado, p. 26

ELVIRA PERALES, A. (2016). Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En Aguilar de Luque, L. (dir.) *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El gobierno judicial*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp.27-50.

FAIREN GUILLEN, V. (1981). Normas y notas sobre el “Ombudsman” de Suecia. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. núm 21. pp. 127-151

FIGUEIREDO, JR. RUI, J. P. et al. (2004). The Political Economy of State-Level Administrative Procedure Acts. *The Journal of Law and Economics* 47, pp. 569-588

Freedom House website: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

GARCÍA MORILLO, J. (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Congreso de los Diputados, p. 119

GARCÍA ROCA, J. (2003). La fragilidad de los Ministros (de su competencia y responsabilidad directas). *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, pp. 55-97

GECK, W. L. (1988). Nombramiento y status de los magistrados del Tribunal Constitucional federal de Alemania, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, pp.179-181

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. (1981). El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 43.

GRIMSTONE, G. (2016). *Better Public Appointments: A review of the Public Appointments Process*, Cabinet Office and Commissions for Public Appointments. London

HAAS, E., (2004). La posición de los Magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la Vida Jurídica y la Sociedad. *Revista Ius et Praxis*, Año 10, nº. 1

HAZELL, J. D. ROBERT. (2018). *Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments*. School of Public Policy. University College London. London, UK, pp. 9-12

KARL GECK, W. (1998). Nombramiento y status de los magistrados del Tribunal Constitucional Federal de Alemania. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, C.E.C., n.º 22, pp. 185-189

KISCHEL, U. (2011). Die Wahl der Richter am deutscher Bundesverfassungsgericht zwischen rechtlicher Theorie und politischer Praxis. *Revista do direito Unisc*, Santa Cruz do Sul, n.º 36, pp. 120-141.

KOVEN, G. S. (2019). Conclusions. *The Case Against Bureaucratic Discretion*. Palgrave Macmillan pp. 201-221

LINZ, J., y STEPAN, A. eds. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

LÓPEZ GUERRA, L. (2020). Vexata Quaestio: Sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, (primer semestre) pp. 71-104. ISSN: 0213-0130

LOWANDE, K. (2018). Politicization and Responsiveness in Executive Agencies. *The Journal of Politics*, volumen 81, number 1.

MANIN, B. et al. (1999). Introduction, en MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S. B. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge. Cambridge University Press

MATTHEWS, F. and FLINDERS, M. (2015). The Watchdogs of “Washminster” – Parliamentary Scrutiny of Executive Patronage in the UK. *Commonwealth & Comparative Politics*, nº 53, 153–176.

MIRANDA, J. (2012). *El Tribunal Constitucional Portugués y el Estatuto de sus Jueces*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas

MOLAS, I. y PITARCH, I. E. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid: Tecnos. pp. 215 y 216

PAUNER CHULVI, C. (2005) Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, pp. 157-169

PAUNER CHULVI, C. (2007). La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones Independientes. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, pp. 330-331

PIZZORUSSO, A. (1984). *Lecciones de Derecho Constitucional*. CEC. Madrid. pp. 290-293

POMED SÁNCHEZ, L. A. (1992). *Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones Independientes*. Universidad de Zaragoza. *Revista de Administración Pública*, núm. 132. Universidad de Zaragoza

Public Appointments - Two Years on from Grimstone - Finding the Right People to Run Public Bodies. (2019. The Constitution Unit. UCL

RALLO LOMBARTE, A. (1995). Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, p. 106

RALLO LOMBARTE, A. (2000). *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*. Madrid: Tecnos, pp. 159-106

REIF, L. C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

REQUEJO PAGÉS, J. L. (2004). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70. p. 86

RESCIGNO, G. U. (1967). *La responsabilità politica*. Milán: Giuffrè, pp. 113 -130

RODRIGUEZ-PIÑERO, M. y PEREZ DE LOS COBOS, F. (2018). Artículo 160. En Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde, M. *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid: Boletín Oficial del Estado. pp. 1746-1755

RUSSELL, M., BENTON, M. (2011). *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*. London: The Constitution Unit

SALVADOR MARTÍNEZ, M. (2002). *Autoridades independientes*. Barcelona: Ariel

SANTAMARIA PASTOR, J.A. (2008). La prorogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, (84), pp. 11-26

SANTAOLALLA, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe. p. 390

Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces website: <https://www.scoaf.org.uk/>

TOMÁS Y VALIENTE, F. (1993). Discurso de despedida pronunciado en el Tribunal Constitucional, el 8 de julio de 1992. En *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, (pp. 225-231). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

VARGAS CÁRDENAS, A. (2019). *Régimen de nombramientos a cargos públicos con participación del Congreso Nacional: Nombramiento, remoción e incompatibilidades políticas del Cargo*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN: Asesoría Técnica Parlamentaria. pp. 1-14´

## **TEXTOS LEGALES**

Constitución Española

Constitución alemana, Ley Fundamental, Grundgesetz

Constitución Política de la República de Chile de 1980

Constitución sueca 1809: 1809 års regeringsform Instrumento de gobierno. Suecia

Constitución sueca 1975: Regeringsformen 1975, RF. Suecia

Constituição portuguesa de 1976

Ley del Parlamento Sueco: *Ley Riksdag o Riksdagsordningen*

Ley Nº17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. Chile

Federal Constitutional Court Act (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BVerfGG)

Ley núm. 28/82, de 15 de noviembre, de organización, funcionamiento y procedimiento del Tribunal Constitucional. Portugal

Ley orgánica núm. 85/89, de 7 de septiembre, por la que se enmienda la Ley núm. 28/82, de 15 de noviembre, de organización, funcionamiento y procedimiento del Tribunal Constitucional, del 26 de febrero. Portugal

*Ley con Instrucciones para los Defensores del Pueblo Parlamentarios: Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän –" JO-instruktionen"*

Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear

Ley 4/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de interés de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado



Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de titularidad estatal

Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia

Ley 13/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado

Ley 4/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de interés de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado

*Llei 14/1984, del 20 de març, del Síndic de Greuges*

*Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*

*Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per evaluar-ne la idoneïtat*

*Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya*

*Llei 2/2009, del 29 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries*

*Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes*

Ley N°18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central. Chile

Ley N°18.460, Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones. Chile

Ley N°19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Chile

Ley N°19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. Chile

Armed Forces (Service Complaints and Financial Assistance) Act 2015

*Decret Llei 2/2015, de 28 de juliol, pel qual es modifica parcialment el Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre Estatut d'Autonomia de Catalunya*

*Reglament del Parlament de Catalunya*

Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto

SENTENCIA del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio. Fundamento Jurídico 12. (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1986).

Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC), XII legislatura, període entre legislatures, número 777, dimarts 26 de gener de 2021, págs. 6 y 7

**ANEXO 1. DESIGNACIONES DE CARGOS PÚBLICOS QUE REALIZA EL *PARLAMENT DE CATALUNYA*** (Elaboración propia)

<b><u>Institución, Organismo, Administración</u></b>	<b><u>Total de miembros</u></b>	<b><u>Vacantes</u></b>	<b><u>Regulación</u></b>	<b><u>Perfil de los miembros</u></b>	<b><u>Procedimiento de elección</u></b>	<b><u>Duración del mandato</u></b>
<b><i>Consell de Garanties Estatutàries</i></b>	6 miembros	5 vacantes	<i>Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries</i>	Juristas de competencia y prestigio reconocidos, con más de quince años de experiencia profesional y condición política de catalanes	Renovación por tercios cada 3 años. En cada renovación el Parlamento designa 2 nuevos miembros y el Gobierno designa otro. Necesaria una mayoría de 3/5 (81 votos)	9 años sin posibilidad de reelección
<b><i>Síndic de Greuges</i></b>	1 miembro	1 vacante desde el 01 de marzo de 2019	<i>Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges</i>	Mayor de edad, condición política de catalán y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos	Art. 8 de la <i>Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges</i> y necesaria una mayoría de 3/5 (81 votos)	9 años sin posibilidad de reelección
<b><i>Sindicatura de Comptes</i></b>	7 miembros	7 vacantes	<i>Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes</i>	Empleados públicos de cuerpos o categorías del grupo de titulación superior, o abogados,	Según negociación política. Necesaria en la votación una mayoría de 3/5 (81 votos)	6 años

				economistas y profesores mercantiles, todos de competencia reconocida y con más de 15 años de experiencia profesional		
<b>Consell de l'Audiovisual de Catalunya</b>	5 miembros	5 vacantes	<i>Llei 2/2000, del 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (Art.4), modificada por la Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual.</i>  <i>Y la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, modificada por la Llei 2/2012, de 22 de febrero</i>	Personas de reconocido prestigio con experiencia profesional en el sector audiovisual, que ofrezcan garantías de plena independencia	A propuesta como mínimo de dos Grupos Parlamentarios. Necesaria en la votación una mayoría de 2/3 partes en la primera votación, o mayoría absoluta en la segunda votación (art. 4.3 Llei 2/2000)	6 años
<b>President del Consell de l'Audiovisual de Catalunya</b>	1 miembro	1 vacante	<i>Llei 11/2007, de l'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals modificada por la Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en</i>	Mismo perfil que los miembros del <i>Consell de l'Audiovisual de Catalunya</i>	Escoge el Parlamento entre los seis miembros que integran el <i>Consell de l'Audiovisual de Catalunya</i> . Necesaria en la votación	6 años sin posibilidad de renovación

			<i>l'àmbit audiovisual</i>		una mayoría de 2/3 partes en la primera votación, o mayoría absoluta en la segunda votación (art. 4.3 <i>Llei 2/2000</i> )	
<b>Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals</b>	7 miembros	7 vacantes	<i>Llei 11/2007, de l'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals modificada por la Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en l'àmbit audiovisual</i>	El <i>Consell de l'Audiovisual de Catalunya</i> los propone y el <i>Parlament</i> escoge	Según negociación política. Necesaria en la votación una mayoría de 2/3 partes en la primera votación, o mayoría absoluta en la segunda votación (art. 4.3 <i>Llei 2/2000</i> )	6 años
<b>President del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals</b>	1 miembro	1 vacante	<i>Llei 11/2007, de l'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals modificada por la Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en l'àmbit audiovisual</i>	Mismo perfil del <i>Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals</i>	El <i>Parlamento</i> escoge entre los seis miembros que integran el <i>Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals</i> . Necesaria en la votación una mayoría de 2/3 partes en la primera votación, o mayoría	6 años sin posibilidad de renovación

					absoluta en la segunda votación (art. 4.3 <i>Llei 2/2000</i> )	
<b>Consell Assessor de Continguts i de Programació de la Corporació Catalana de Mitjans Audiosivuals</b>	16 miembros	16 vacantes	<i>Llei 11/2007, d'11 d'octubre de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, modificada por la Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual</i>	Personas de reconocido prestigio, que deben representar a la pluralidad de la sociedad catalana. Tienen que haber representantes de sectores profesionales, educativos, asociaciones cívicas y culturales y de usuarios y trabajadores de la <i>Corporació</i>	Según negociación política y necesario en la votación una mayoría absoluta en la primera votación y mayoría simple en la segunda votación	4 años
<b>Consell Assessor de Protecció de Dades de Catalunya</b>	3 miembros	3 vacantes	<i>Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades</i>	Sin perfil establecido	Según negociación política y votación necesaria de mayoría de 3/5 partes en la primera votación, o mayoría absoluta en la segunda votación	5 años
<b>Director/a de l'Autoritat</b>	1 miembro	1 vacante	<i>Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de</i>	Persona con la condición política de catalana, con	El <i>Consell Assessor de Protecció de Dades</i> de	5 años, renovable por una vez

<b>Catalana de Protecció de Dades</b>			<i>Dades</i>	pleno uso de los derechos civiles y políticos y con experiencia en materia de protección de datos.	Catalunya debe proponer un candidato y ser votado por el Parlamento. Se necesitará una mayoría de 3/5 partes en la primera votación, o mayoría absoluta en la segunda votación	
<b>Ple del Consell Fiscal de Catalunya</b>	4 miembros	4 vacantes (Desde que se creó el Consell en el 2017 no se ha procedido a hacer los nombramientos)	<i>Llei 17/2017, de l'1 d'agost, del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatiu a l'Administració tributària de la Generalitat</i>	Catedráticos y profesores con dedicación exclusiva en el ámbito académico, en función de su valía en el ámbito de la fiscalidad. No pueden ser cargos institucionales, electos ni orgánicos en organizaciones políticas.	Designación por el Parlamento por una mayoría de 3/5 partes	No regulado
<b>President/a del</b>	1 miembro	1 vacante	<i>Llei 17/2017, de l'1 d'agost, del Codi</i>	Personas con gran	Propuesto por el Govern	6 años

<b>Consell Fiscal de Catalunya</b>		(Desde que se creó el Consell en el 2017 no se ha procedido a hacer el nombramiento)	<i>tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat</i>	experiencia profesional o académica en ámbito tributario y honorabilidad reconocida, con acreditación previa de su trayectoria profesional y capacidad en la comisión parlamentaria correspondiente.	<i>de la Generalitat</i> y escogido por el <i>Parlament</i> por una mayoría de 3/5 partes	
<b>President/a de l'Agència Catalana de Protecció Social</b>	1 miembro	1 vacante (Desde que se creó el Consell en el 2017 no se ha procedido a hacer el nombramiento)	<i>Llei 21/2017, del 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social</i>	Personas con amplio prestigio en el ámbito de la protección social y honorabilidad reconocida, con acreditación previa de su trayectoria profesional y capacidad en la comisión parlamentaria correspondiente	Propuesto por el <i>Govern</i> de la Generalitat con un informe del <i>conseller</i> del departamento correspondiente y escogido por el <i>Parlament</i>	5 años
<b>Comissió de</b>	Mínimo de	3	<i>Llei 19/2014, del 29 de desembre,</i>	Juristas especializados en	Según negociación y	No regulado



<b>Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública</b>	3 y máximo de 5 miembros	vacantes	<i>de transparència, accés a la informació pública i bon govern</i>	derecho público y técnicos en materia de archivos o gestión documental, elegidos entre expertos de competencia y prestigio con más de 10 años de experiencia profesional	votación de mayoría de 3/5 partes	
<b>Comissió de Control de les Consultes Populars no Referendàries</b>	7 miembros	1 vacante	<i>Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana</i>	Juristas y politólogos de reconocido prestigio	Acuerdo del pleno del Parlamento adoptado por una mayoría de 3/5 partes	Renovación cada nueva legislatura
<b>Plenari del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts</b>	7 miembros	1 vacante	<i>Llei 6/2008, de 13 de maig, del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts</i>	Personas con experiencia y reconocido prestigio en el ámbito cultural y artístico	La Presidencia de la Generalitat eleva lista al <i>Parlament</i> , la cual será votada en su totalidad con mayoría absoluta en la primera votación y mayoría simple en la segunda votación	5 años
<b>Comissió Executiva de la</b>	5 miembros	5 vacantes	<i>Llei 17/1990, del 2 de novembre, de Museus (art. 40)</i>	Personas de reconocido prestigio en cualquiera de	Según negociación política y votación por mayoría	6 años

<b>Junta de Museus de Catalunya</b>				las disciplinas relacionadas con los museos	simple en el Pleno. Se renovará por mitades cada 3 años	
<b>Vicepresident/a de la Junta de Museus de Catalunya</b>	1 miembro	1 vacantes	<i>Llei 17/1990, del 2 de novembre, de Museus, art. 40</i>	Sin perfil establecido	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	Indeterminada. Pero se entiende que es la misma que los miembros de la <i>Comissió Executiva</i> (No está regulada la renovación)
<b>Consell de la Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 3/1995, del 6 d'abril, de reconeixement de la Universitat Oberta de Catalunya + Resolució del Departament de la Presidència del 8 de gener de 1996, sobre la composició i les funcions del Consell de la Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya</i> <i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Representantes de las Universidades públicas catalanas, agentes económicos y sociales, del ámbito de la investigación y la cultura y del <i>Parlament</i> .	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	4 años
<b>Consell Social de la</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Personas que representen la vida cívica, cultural,	Según negociación política y votación por mayoría	4 años

<b>Universitat Autònoma de Barcelona</b>				profesional, económica, laboral, social i territorial del entorno de la universidad	simple en el Pleno	
<b>Consell Social de la Universitat de Barcelona</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Personas que representen la vida cívica, cultural, profesional, económica, laboral, social i territorial del entorno de la universidad	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	4 años
<b>Consell Social de la Universitat de Girona</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Personas que representen la vida cívica, cultural, profesional, económica, laboral, social i territorial del entorno de la universidad	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	4 años
<b>Consell Social de la Universitat de Lleida</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Personas que representen la vida cívica, cultural, profesional, económica, laboral, social i territorial del entorno de la universidad	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	4 años

<b>Consell Social de la Universitat Politècnica de Catalunya</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Personas que representen la vida cívica, cultural, profesional, económica, laboral, social i territorial del entorno de la universidad	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	4 años
<b>Consell Social de la Universitat Pompeu Fabra</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Personas que representen la vida cívica, cultural, profesional, económica, laboral, social i territorial del entorno de la universidad	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	4 años
<b>Consell Social de la Universitat Rovira i Virgili</b>	2 miembros	2 vacantes	<i>Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya</i>	Personas que representen la vida cívica, cultural, profesional, económica, laboral, social i territorial del entorno de la universidad	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	4 años
<b>Comitè d'Experts sobre el Canvi Climàtic</b>	7 miembros	1 vacante	<i>Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic</i>	Expertos académicos o profesionales de reconocido prestigio en ámbitos relevantes para	Según negociación política y votación por mayoría de 3/5 partes	6 años

				las funciones del Comité		
<b>Consell Assessor del Síndic de Greuges per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants</b>	12 miembros	12 vacantes (1 de marzo de 2019 finalizó su mandato coincidiendo con el del Síndic)	<i>Artículo 77 de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges</i>	Expertos independientes en materia de derechos humanos con conocimientos y aptitudes profesionales y reconocido prestigio	Publicación de la convocatoria en el BOPC y propuestos los candidatos por la sociedad civil, que se votará en el Pleno por mayoría simple	9 años que coinciden con el mandato del Síndic de Greuges
<b>Junta de Govern de l'Institut Català Internacional per la Pau</b>	7 miembros	0 vacantes	<i>Decret 101/2005, de 31 de maig, del Consell Català de Foment de la Pau (art. 3.1.e)</i>	Un vocal en representación de cada uno de los Grupos Parlamentarios presentes en el <i>Parlament de Catalunya</i>	Según acuerdo por mayoría de 2/3 partes del Pleno	Cambio cada legislatura
<b>Consell Assessor de l'Institut de Recerca i</b>	6 miembros	0 vacantes	<i>Llei 4/2009, del 15 d'abril, de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries</i>	Personas de reconocido prestigio en el sector agroalimentario o en el ámbito de la investigación	Una persona en representación de cada uno de los grupos parlamentarios escogidos	6 años

<b>Tecnologia Agroalimentàries</b>				y el desarrollo tecnológicos	por el Pleno	
<b>Junta de Govern del Memorial Democràtic</b>	6 miembros	0 vacantes	<i>Llei 13/2007, 31 d'octubre, del Memorial Democràtic</i>	Profesionales de prestigio reconocido en la materia propia de la ley, que pueden ser miembros de entidades, asociaciones o plataformas de defensa de la memoria antifascista	Un miembro designado por cada uno de los grupos parlamentarios, para lo que se necesita votación de mayoría simple.	No se especifica en la Ley.
<b>Consell Superior de la Cooperació</b>	5 miembros	5 vacantes	<i>Llei 12/2015, de 9 de juliol, de cooperatives (artículos 156 i 157) y Decret 34/1993, de 9 de febrer, sobre la composició i el funcionament del Consell Superior de la Cooperació</i>	Personas de competencia y valía reconocidas en el campo de la cooperación	Según negociación política y votación por mayoría simple en el Pleno	Indefinida
<b>Director/a Oficina Antifrau</b>	1 miembro	0 vacantes	<i>Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya modificada por la Llei 7/2009, del 13 de maig</i>	No puede estar afiliado a ningún partido político, sindicato ni asociación empresarial.	Escogido por el Parlament a propuesta del President del Govern. Votación por mayoría de las 3/5 partes de la Cámara en primera votación o mayoría	9 años

					absoluta en segunda	
<b>Consell Rector del Centre d'Estudis d'Opinió</b>	7 miembros	0 vacantes	<i>Llei 6/2007, del 17 de juliol, del Centre d'Estudis d'Opinió</i>	Personas expertas en ciencias políticas i sociales, económicas o estadísticas	Propuesta por cada uno de los grupos parlamentarios y nombrada por el <i>Govern</i>	Legislatura
<b>Comissió de Control Iniciativa Legislativa Popular</b>	10 miembros	3 vacantes	Disposición adicional primera de la <i>Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular</i>	Tres catedráticos de derecho constitucional o de ciencia Política de reconocido prestigio, designados por la Mesa del <i>Parlament</i> a propuesta conjunta de los grupos parlamentarios.  Tres juristas de reconocido prestigio designados por la Mesa del <i>Parlament</i> a propuesta conjunta de los grupos parlamentarios	Propuesta conjunta de los grupos parlamentarios	Legislatura
<b>Consell Rector de l'Observatori</b>	6 miembros	0 vacantes	<i>Decret 395/2011, de 27 de setembre, de la Comissió de Codificació de Catalunya i de</i>	Jurista o diputado.	Una designación por grupo parlamentario	Al inicio de legislatura

<b>de Dret Privat</b>			<i>l'Observatori de Dret Privat de Catalunya</i>			
<b>Consell Rector Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran (IDAPA)</b>	7 miembros	1 vacante	<i>Llei 28/2002, de 30 de desembre, de creació de l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran</i>	Sin perfil establecido	Una persona en representación de cada uno de los grupos parlamentarios	No regulado
<b>Òrgan col·legiat al que fa referència l'art. 89.2 de la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern</b>	2 miembros	2 vacantes (Desde la creación del órgano no se ha procedido a la designación de sus miembros)	<i>Art 89.2 de la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern</i>	Juristas de reconocido prestigio sin vinculación con ninguna Administración ni Institución Pública, exceptuando las Universidades	No regulado	Inicio de cada legislatura
<b>Consell Rector de l'Institut pel</b>	7 miembros	2 vacantes	<i>Decret Legislatiu 1/2003, de 8 de gener, pel qual s'aprova el Text</i>	Sin perfil establecido	Una persona en representación de cada	No regulado



<b>Desenvolupament de les Comarques de l'EBRE-IDECE</b>			<i>refós de la Llei de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre</i>		grupo parlamentario	
<b>Consell Assessor sobre ciència i tecnologia</b>	10 miembros	0 vacantes	<i>Normes d'organització del Consell Assessor del Parlament sobre Ciència i Tecnologia (CAPCIT) - Text refós el 19 de juliol de 2016</i>	Diputados	10 miembros: 7 diputados del Parlament, uno por cada uno de los Grupos Parlamentarios, además de 2 miembros de la Mesa y el President del Parlament	Legislatura
<b>Consell Català de Foment de la Pau</b>	7 miembros	0 vacantes	<i>Decret 101/2005, de 31 de maig, del Consell Català de Foment de la Pau (art. 3.1.e)</i>	Sin perfil establecido	Una persona en representación de cada grupo parlamentario	Legislatura

**ANEXO 2. TABLA COMPARATIVA DE LOS DIFERENTES SISTEMAS DE DESIGNACIÓN** (Elaboración propia)

Institución, Organismo, Administración	Total de miembros	Perfil de los miembros	Procedimiento de elección	Duración del mandato	Posibilidad de destitución o remoción por parte del Parlamento	Trámite de comparecencia ante el Parlamento
<p><b><u>Síndic de Greuges (Catalunya)</u></b></p> <p>Regulación: <i>Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges.</i></p>	1 miembro.	Mayor de edad, condición política de catalán y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos.	<p>La Presidencia del <i>Parlament</i>, en el plazo de 10 días desde que ha quedado vacante el cargo del <i>Síndic</i>, declara formalmente abierto el procedimiento de elección y abre un plazo de un mes para que los Grupos Parlamentarios presenten candidaturas. Estos candidatos comparecerán ante la <i>Comissió del Síndic de Greuges</i>, la cual tramitará a la Mesa del <i>Parlament</i> un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos.</p> <p>Será la Mesa la que proponga un candidato o candidata al</p>	9 años sin posibilidad de reelección.	<p>Sí. No se fija un procedimiento específico en la <i>Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges</i>.</p> <p>El procedimiento general está regulado en el artículo 180 del <i>Reglament del Parlament de Catalunya</i>.</p> <p>La propuesta se iniciará mediante una propuesta firmada por tres grupos parlamentarios, quienes han de representar un mínimo de la tercera parte de los miembros del <i>Parlament</i>.</p>	<p>Sí, fijado en el artículo 157 del <i>Reglament del Parlament de Catalunya</i>, apartados 4, 5, 6, 7 y 8, vía artículo 2 de la <i>Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la</i></p>

			<p>cargo, y la Presidencia del <i>Parlament</i> se encargará de convocar el Pleno. Esta sesión plenaria se convocará con la única finalidad de elegirlo para lo que se necesitará una mayoría de las tres quintas partes de la Cámara. En caso de que no sea elegido o elegida, se abrirá un nuevo plazo de un mes para presentar las candidaturas y reiniciar el procedimiento de elección.</p>		<p>Conjuntamente con la propuesta se deberán adjuntar los motivos justificados de la revocación, dando traslado al resto de grupos y a la persona afectada por la revocación.</p> <p>La revocación del cargo designado o designada, para aprobarse, deberá obtener la misma mayoría requerida para la elección, exceptuando aquellos casos en que la ley indique otra cosa.</p> <p>En este caso, la mayoría necesaria para poder revocar al <i>Síndic de Greuges</i> será de tres quintas partes de la Cámara.</p>	<p><i>idoneïtat.</i></p> <p>Los candidatos comparecerán ante la <i>Comissió del Síndic de Greuges</i>, la cual tramitará a la Mesa del <i>Parlament</i> un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos.</p>
--	--	--	--	--	--	---

<p><b>Consell de Garanties Estatutàries (Catalunya)</b></p> <p>Regulación: <i>Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.</i></p>	<p>6 miembros.</p>	<p>Juristas de competencia y prestigio reconocidos, con más de quince años de experiencia profesional y condición política de catalanes.</p>	<p>Renovación por tercios cada 3 años. En cada renovación el Parlamento designa 2 nuevos miembros y el Gobierno designa otro. Necesaria una mayoría de las tres quintas partes de la Cámara (81 votos).</p>	<p>9 años sin posibilidad de reelección.</p>	<p>Sí. Los artículos 4.2 y 4.3 de la <i>Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries</i> fija que en caso de que uno de los miembros sean condenados a causa de un delito por sentencia firme, o exista incumplimiento grave de las obligaciones de su cargo, el <i>Consell</i> puede, por mayoría absoluta, proponer al <i>Parlament</i> (y al <i>Govern</i>) la revocación del nombramiento del <i>conseller</i> o <i>consellera</i> afectado, para lo que será necesaria una mayoría de las tres quintas partes de la Cámara.</p>	<p>Sí, fijado en el artículo 157 del <i>Reglament del Parlament de Catalunya</i>, apartados 4, 5, 6, 7 y 8, vía artículo 2 de la <i>Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la idoneïtat.</i></p>
<p><b><u>Service Complaints Ombudsman (Reino</u></b></p>	<p>1 miembro.</p>	<p>Mayor de edad, que no sea miembro de</p>	<p>El nombramiento lo realiza la Reina por recomendación del</p>	<p>No regulado.</p>	<p>No. El Parlamento no posee</p>	<p>Sí, está regulado que todos los</p>

<p><b>Unido)</b></p> <p>Regulación: Capítulo 19 de la <i>Armed Forces (Service Complaints and Financial Assistance) Act 2015</i></p>		<p>las fuerzas regulares o de reserva ni empleado en la función pública estatal.</p>	<p>Secretario de Estado y propuesto por el Ministro de Defensa.</p> <p>Antes de procederse a su nombramiento, se debe comprobar que se encuentre en la lista tasada que redacta el Comisionado de Nombramientos Públicos, donde se encuentran los cargos públicos para los que es necesario realizar una comparecencia previa. En caso de que así sea, debe tramitarse ante el Parlamento de Reino Unido.</p>		<p>poder para revocar los cargos públicos. Esta competencia corresponde únicamente a los Ministros que proceden al nombramiento.</p>	<p>nombramientos públicos para los altos cargos deben ser sometidos al escrutinio parlamentario, tras el cual se emite un informe con conclusiones sobre la idoneidad del candidato, que deberá tomar en consideración el Ministro competente para realizar el nombramiento.</p> <p>El Parlamento realiza el trámite de audiencia previa al nombramiento, a través de un comité</p>
--	--	--	---	--	--	---

						seleccionado al efecto, donde se analizarán cuestiones como la idoneidad del candidato para el puesto, sus vínculos, así como el proceso realizado en la selección del mismo.
<b><u>Magistrados o Ministros del Tribunal Constitucional (Chile)</u></b>  Regulación: Artículo 92 del Capítulo VIII de la recientemente modificada Constitución Política	Cuatro magistrados, de los cuales dos son nombrados directamente por el Senado y dos propuestos	Personas encontrarse en posesión del título de abogado quince años o más, destacar en su actividad profesional, universitaria o pública y no encontrarse sometidos a inhabilitación para desempeñar el cargo	Los nombramientos y las propuestas se efectúan en votaciones únicas, es decir, una votación por cada uno de los magistrados propuestos, para las que es necesario obtener el voto favorable de dos tercios de los senadores o de los diputados, según a corresponda el nombramiento o la propuesta de nombramiento.	9 años sin posibilidad de reelección.	No. El Congreso Nacional chileno no puede revocar a los magistrados/ministros del Tribunal Constitucional chileno.	No regulado.

de la República de Chile.	por la Cámara de los Diputados al Senado para su nombramiento.	de juez.				
<b><u>Magistrados del Tribunal Constitucional (Portugal)</u></b>  Regulación: Ley número 28/82, de 15 de noviembre, de organización, funcionamiento y procedimiento del Tribunal Constitucional y <i>Regimento da</i>	Diez jueces nombrados por la Asamblea de la República y otros tres cooptados por estos jueces nombrados .	Personas con la ciudadanía portuguesa y ser maestro, doctor o licenciado en derecho o juez de otro Tribunal.	Las candidaturas se presentan 5 días antes de la reunión de nombramiento ante el Presidente de la Asamblea de la República con los elementos de prueba de la elegibilidad y las declaraciones de aceptación de candidatura.  Deben ser presentadas por un mínimo de veinticinco diputados y un máximo de cincuenta, con tantos candidatos como vacantes.	9 años sin posibilidad de reelección.	No regulado.	Sí.  Entre la presentación de la candidatura y la fecha de elección la comisión parlamentaria competente en la materia, procederá a realizar el trámite de comparencias de los candidatos.

<p>Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto.</p>			<p>La elección se hará por lista completa y será necesario obtener una la mayoría de los votos expresados. En caso de que no se obtengan, se procederá a una segunda votación con los candidatos con más votos favorables en la primera votación.</p> <p>Para proceder a la elección de tres jueces del Tribunal por cooptación del resto de jueces deberán votar a través de papeletas donde indican el nombre de otros jueces. Será designado aquél candidato que obtenga al menos siete votos</p>			
<p><b><u>Ombudsman (Suecia)</u></b></p>	<p>4 Ombudsm an</p>	<p>No regulado</p>	<p>El Parlamento crea una comisión <i>ad hoc</i> que se dedica a este cometido. La elección es</p>	<p>4 años con posibilidad de reelección</p>	<p>Sí, si lo solicita la Comisión <i>ad hoc</i> y deje de contar con su confianza. Para proceder</p>	<p>No regulado</p>



Regulación: Ley del <i>Riksdag</i>			<p>individual e indirecta de cada uno.</p> <p>La votación secreta y es necesario más de la mitad de votos favorables para la elección.</p> <p>En caso de que no obtenga la mayoría necesaria para su elección, se realizará una nueva. Si tampoco se obtiene mayoría, se pasa a realizar una tercera entre los dos candidatos con más votos en la segunda elección, y se elige al candidato con más votos.</p>		a la destitución se debe atender a los principios que configuran su figura y que sirvieron para fundamentar su designación, esto es, la independencia y la necesidad de consenso	
<b><u>Magistrados del Tribunal Constitucional (Alemania)</u></b>	8 magistrados, cuatro son elegidos	Debe tener la carrera judicial de conformidad con la Ley de la Judicatura Alemana, la	En el <i>Bundesrat</i> se eligen a la mitad de los magistrados del Tribunal Constitucional, para lo que es necesaria una mayoría de dos tercios.	12 años sin posibilidad de reelección.	No regulado.	No regulado.

<p>Regulación: Ley Fundamental alemana y Ley de la Corte Constitucional Federal.</p>	<p>por un comité del <i>Bundestag</i> y otros cuatro por el <i>Bundesrat</i></p>	<p>nacionalidad alemana, mayor de 40 años y ser elegible para el <i>Bundestag</i>, así como la declaración de que acepta el cargo.</p>	<p>En el <i>Bundestag</i> comité electoral que elige a la otra mitad de los magistrados que componen el Tribunal Constitucional, para lo que es necesario un quórum de dos tercios, y además no es necesario realizar un debate previo sobre el candidato.</p>			
--	--	--	--	--	--	--