

CAPÍTULO XI

LA INDEPENDENCIA COMO ELEMENTO CLAVE DE LOS CONTRAPODERES INSTITUCIONALES: ESTÁNDARES PARA SU SALVAGUARDA AL HILO DEL CASO ESPAÑOL¹

Sara ALEMÁN MERLO
Investigadora predoctoral
Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN: CONTRAPODERES INSTITUCIONALES COMO PARTE DEL ENGRANAJE DE *CHECKS AND BALANCES* EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

En el Estado Constitucional deviene sumamente importante la configuración de un sistema de controles políticos y jurídicos que garantice la sujeción del poder político al Derecho. Dicha configuración se basa en buena medida en el principio de división de poderes, que permite salvaguardar los derechos y libertades de la ciudadanía en tanto los distintos poderes se limitan y contrapesan entre sí².

Sin embargo, la impotencia de la estructura tradicional para asumir cometidos que requieren una mayor especialización y la consolidación

¹ Este capítulo consiste en unas primeras reflexiones de un trabajo más amplio sobre «Los contrapoderes institucionales en el Estado Constitucional: garantías comunes para su independencia», actualmente en proceso de elaboración.

² MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1985, Libro XI, cap. IV; J. MADISON, *El federalista*, Madrid, Ediciones Akal, 2015, cap. XLVIII.

del Estado de partidos³ en la mayoría de sistemas democrático-constitucionales actuales ha transformado gradual y radicalmente la separación de poderes y el control de las instituciones. Así, la posición hegemónica de los partidos en la arena política ha dado lugar a una conjunción tal entre mayoría parlamentaria y Gobierno (especialmente en los regímenes parlamentarios) que desvirtúa los mecanismos de control del poder propios del Estado de Derecho⁴, pues pervierte una parte del clásico sistema de *checks and balances* institucional en tanto la verdadera división del poder deviene «la que se verifica entre mayoría y oposición»⁵.

Consiguientemente, se ha ido reforzando dicho sistema mediante la configuración de instituciones contramayoritarias e independientes, ajenas al circuito de los poderes clásicos y que cuentan con mecanismos efectivos para limitar y controlar el correcto funcionamiento de dichos poderes constituidos (especialmente los de carácter político) en materias esenciales para la democracia constitucional. Tras la consolidación de las cortes constitucionales como garantes supremas de la esencia del Estado constitucional, progresivamente, se han ido articulando diversas medidas correctivas⁶ en el sistema constitucional mediante distintas instituciones de control (defensores del pueblo, tribunales de cuentas, comisiones electorales, etc.), toda vez que han ido emergiendo las denominadas «autoridades independientes»⁷ con el propósito de garantizar el correcto ejercicio de ciertos derechos fundamentales, para velar

³ M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

⁴ M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1995.

⁵ J. TAJADURA TEJADA, «La jefatura del Estado como «poder neutral» en los regímenes parlamentarios de Italia y España», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2020, p. 28.

⁶ Habla de «correctivos de la forma de gobierno», comprendiendo en esta categoría, entre otros, a las instituciones de contrapeso, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, pp. 486 y ss.

⁷ Debemos aclarar que nos referimos no a todo el conjunto de entidades de regulación o supervisión que actualmente se categorizan por la doctrina española bajo el paraguas de «autoridades administrativas independientes», sino a aquellas autoridades que por las funciones específicas que llevan a cabo son esenciales para el sostenimiento y la protección de la democracia constitucional. Es decir, aquellas autoridades que tienen el encargo de perseguir «*distinct "constitutional-type" normative goals*» (M. EVERSON; L. METCALFE; A. SCHOUT, «The role of specialised agencies in decentralising EU governance», Maastricht, EIPA, 2000, p. 64.) en tanto son creadas para garantizar ciertos valores, derechos y principios que han sido consagrados en la norma suprema, y que por ende deben ser protegidas de cualquier tipo de injerencia política. Así, su rol implica asegurar el cumplimiento de tales mandatos constitucionales especialmente por parte de los poderes del Estado, pero también dicha función puede ampliarse a garantizarlos también en el sector privado. Por lo tanto, se trata de autoridades en las que prevalece la función de supervisión y control en sentido escrito, que desempeñan funciones no atribuibles al aparato o a la actividad de gobierno, y respecto de las cuales la necesidad de garantías asume un valor considerable, y exige, en consecuencia, su máxima independencia. En particular, dentro de las autoridades con naturaleza contramayoritaria y de contrapoder encontramos, por un lado, a aquellas que tienen por función controlar la Administración en sus distintas facetas: autoridades de transparencia, anticorrupción o de responsabilidad fiscal; y, por otro, aquellas que se vinculan

por los principios de actuación de la Administración Pública, o como consecuencia de la privatización de determinados servicios públicos.

Nos encontramos ante una agrupación de instituciones contramayoritarias cuya categorización conjunta es compleja pues se han configurado por motivos dispares y con diferentes estructuras, pero lo cierto es que estos «contrapoderes institucionales» encuentran un hilo conductor en la función de contrapeso que vienen a realizar dentro de la democracia constitucional.

Es decir, no se trata de instituciones que favorezcan o promuevan determinados aspectos de la democracia constitucional ejerciendo una función consultiva, sino que su papel de contrapeso implica que los contrapoderes institucionales, a pesar de sus distintos objetivos y tareas a cumplir, comparten ese mandato común de controlar al poder político *by enhancing its accountability*⁸ lo cual demanda que estén dotados de medios con verdaderos efectos jurídicos para limitar a la mayoría política en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos y, por tanto, también de las minorías políticas.

Ahora bien, precisamente debido al común carácter de contrapoder de las mentadas instituciones, se advierten ciertos problemas comunes en relación con la necesaria independencia y la calidad de sus miembros que, en suma, repercuten en su legitimidad dentro del sistema democrático-constitucional, en sus particulares funciones y, por ende, en su papel como contrapeso.

La actualidad jurídico-política nos exige analizar y combatir la amenaza que supone el debilitamiento del sistema de *checks and balances* a consecuencia de los ataques a la independencia de las instituciones de contrapoder. Bien por parte de los populismos que pervierten legalmente los mecanismos de nombramiento de sus miembros, bien por las desviaciones que en el marco del Estado de partidos se dan fruto del reparto por cuotas que hacen las fuerzas políticas mayoritarias a la hora de designar a dichos miembros.

Habida cuenta de que este pernicioso fenómeno de ataque a la independencia de los contrapoderes se comienza a observar, con mayor o menor incidencia en la estructura institucional, tanto en España como en Estados vecinos, resulta necesario reforzar dicha independencia para que no resulten un mero instrumento a merced de la fuerza política mayoritaria, sino verdaderos contrapoderes que sirvan como mecanismos de salvaguarda del Estado Constitucional. Y, para ello, estas instituciones requieren de un diseño normativo que combine y asegure

a la protección y garantía de derechos fundamentales: como las autoridades de protección de datos, los consejos audiovisuales o las autoridades *antitrust*.

⁸ C. MURRAY, «Human Rights Commission Et Al: What is the role of South Africa's Chapter 9 Institutions?», *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 9 (2), 2017, p. 8.

su independencia en sentido amplio, con ciertas variaciones y proporciones según el contrapoder institucional de que se trate.

Consiguientemente, en las próximas páginas se analizarán las garantías de independencia de los contrapoderes institucionales en la medida en que esta es un elemento clave para su buen funcionamiento en el seno del Estado constitucional. Primeramente, se examinarán la finalidad y las exigencias del principio de independencia, distinguiéndolo de otros principios tangenciales como los de objetividad, neutralidad o imparcialidad (2). A continuación, al hilo de las problemáticas del caso español, se buscará analizar y catalogar las salvaguardas que se requieren para garantizar la independencia de los contrapoderes (3). Por último, sobre la base de los estándares y parámetros definidos en materia de independencia, se establecerán posibles rutas de actuación y adecuamiento desde la perspectiva de los contrapoderes institucionales en España (4).

2. INDEPENDENCIA COMO ELEMENTO CLAVE: ¿POR QUÉ LOS CONTRAPODERES INSTITUCIONALES DEBEN SER INDEPENDIENTES?

Para analizar los estándares y las soluciones a adoptar a fin de garantizar la independencia de los contrapoderes institucionales, debe clarificarse lo que se entiende por independencia de la institución y en qué se distingue de principios tangenciales como los de neutralidad, objetividad e imparcialidad. Empecemos por esto último: procedamos a delimitar conceptualmente esta tríada de principios para poder distinguirlos entre sí y respecto al de independencia.

Por un lado, la neutralidad implica la no participación de ninguna de las opciones en conflicto, pero se articula de forma distinta en función de a quién se le aplique. Mientras que al regir la actividad de la administración tradicional implica que le está vedado intervenir en los ámbitos de la dirección política que corresponde al Gobierno, independientemente de su color político siempre y cuando se ajuste al marco jurídico existente⁹; al operar respecto a los contrapoderes lo que busca es una acción neutralizada políticamente, que no responda solamente a las consignas del binomio mayoría parlamentaria-Gobierno. Así, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse al principio de neutralidad al examinar su proyección respecto a la Administración Electoral, señalando que «la neutralidad de la Administración electoral está en el ejercicio de sus funciones al servicio de quienes concurren a los comicios»¹⁰, por lo que dicho carácter neutral residiría en el ejer-

⁹ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, p. 250.

¹⁰ STC 80/2002, de 8 de abril, FJ 7.

cicio de sus funciones no de acuerdo con los intereses de la mayoría política sino de toda la ciudadanía.

Por otro lado, la objetividad opera en la esfera del principio de legalidad por cuanto define la manera como deben quedar vinculados a la Ley en el ejercicio de sus funciones, al margen por tanto de cualquier valoración o interpretación subjetiva. Asimismo, exige que los componentes de la institución en cuestión actúen de acuerdo con criterios técnicos de congruencia y razonabilidad ajustados a la consecución del fin de interés público para el que específicamente se ha otorgado la competencia y prescindan de cualquier clase de finalidad o interés personal.

Por último, la aprehensión de un objeto en sí mismo [objetividad] requiere la falta de prevención sobre el mismo [imparcialidad]¹¹. Así pues, la imparcialidad es la ausencia de designio anticipado o de prevención en contra o a favor de algo o alguien para así juzgar o proceder con equidistancia y rectitud¹² y opera en el mismo ámbito que el principio de objetividad en tanto implica la sujeción estricta a la Ley. De este principio se deducirá un conjunto de restricciones y obligaciones tendente a reducir los efectos de la parcialidad, regulando la manera en que debe procederse respecto de las partes¹³ como la de motivar de forma expresa sus resoluciones, o el deber de recusarse cuando exista algún indicio de cercanía con el objeto o las partes implicadas en su decisión que pueda poner en peligro la apariencia y la existencia de imparcialidad en su actuación.

Ahora bien, los precitados principios pueden atribuirse también a la administración pública tradicional que, con base en la propia distinción entre política y administración, no opera como un mero brazo ejecutivo del Gobierno, sino que su actividad y gestión está regida por dichos mandatos de neutralidad, objetividad e imparcialidad y se desarrolla según una lógica técnico-administrativa¹⁴.

Por tanto, el elemento que los distingue es la desvinculación de los contrapoderes institucionales respecto del Poder Ejecutivo en su conjunto, en la medida en que la organización administrativa común «cuenta con un estrato directivo no basado en el mérito, sino en la confianza política que le otorga el Gobierno»¹⁵. Por ello, la existencia de este tipo de instituciones de contrapoder responde a la necesidad

¹¹ F. M. GARCÍA COSTA, «Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad», *Revista Documentación Administrativa*, 289, 2011, p. 27.

¹² Según el diccionario de la Real Academia Española, definición a la que se acoge, entre otros, F. M. GARCÍA COSTA, «Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad», *op. cit.*, p. 27.

¹³ P. ANDRÉS IBAÑEZ, «Imparcialidad judicial e independencia judicial», en *La imparcialidad judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2009, p. 60.

¹⁴ A. PATRONI GRIFFI, «L'indipendenza del Garante», *Federalismi - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, 4, 2018, p. 6.

¹⁵ L. MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho administrativo I*, Pamplona, Aranzadi, 1998, p. 180.

de configurar técnicas organizativas distintas de los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad, que eviten que el ámbito en que ejercen sus funciones pueda estar al servicio de los intereses político-partidistas del binomio Gobierno-mayoría parlamentaria.

Así, la característica esencial del régimen jurídico de los contrapoderes institucionales es que, en tanto operan en sectores esenciales para el sostenimiento de la democracia constitucional, precisan ser alejados de la interferencia de los partidos en contienda política¹⁶ y, en consecuencia, deben tener garantizada su independencia y autonomía respecto del precitado binomio Gobierno-mayoría parlamentaria, para llevar a cabo las funciones que tienen atribuidas.

Resulta pues necesario aclarar cuáles son las implicaciones o exigencias de este principio de independencia de los contrapoderes institucionales. En primer lugar, debemos señalar que tiene dos dimensiones¹⁷: por una parte, los contrapoderes deben ser independientes de aquellos que pueden verse afectados directamente por sus decisiones. Y, por otra, los miembros de los contrapoderes están obligados a actuar con independencia respecto de los poderes políticos en el desempeño de sus funciones, lo cual implica que se proscribe cualquier clase de presión política, económica u organizativa, directa o indirecta, que pretenda imponer una determinada decisión a los miembros de la institución, pues ello lesionaría dicho principio.

Por tanto, cuando hablamos de independencia de los contrapoderes institucionales nos referimos a la inexistencia de vínculos de jerarquía o sumisión entre estos y los poderes públicos¹⁸ y también respecto de las partes interesadas, ya que se trata de instituciones que deben actuar conforme a Derecho y sin someterse a intereses o criterios distintos a los expresamente previstos en la Ley.

Así pues, aunque debemos aproximarnos con cautelas y matices debido a la diversidad del rol y la naturaleza de las distintas instituciones contramayoritarias, en última instancia, ciertamente podemos detectar necesidades similares y análogas en relación con la protección de su independencia como órgano en conjunto y también de sus miembros individualmente, en tanto desempeñan, en planos ontológicamente distintos, una función de refuerzo y salvaguarda de la democracia constitucional. Papel que solo puede ser ejercido por los contrapoderes institucionales si se garantiza de forma efectiva su independencia.

¹⁶ J. M. SALA ARQUER, «El Estado neutral», *Revista española de derecho administrativo*, 42, 1984, p. 410.

¹⁷ K. TUORI, «Popular sovereignty and independent bodies», en I. NGUYEN, S. BRAGDØ-ELLENES, I. LORANGE, S. ENG, B. E. RASCH (eds.), *Uten sammenforligning*, Bergen, Fagbogforlaget, 2020, p. 3.

¹⁸ Por todas, Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 22 de febrero de 2022, asunto C430/21, ap. 82.

Para ello, dicho reconocimiento debe ir acompañado de garantías implementadas por normas para su eficacia práctica para proteger a los miembros de estas instituciones contra las presiones externas, las cuales se reflejan particularmente en el nivel al que se asegura dicha independencia, al procedimiento de nombramiento y a la determinación asociada de los requisitos profesionales adecuados, y al estatuto jurídico de sus miembros o a la asignación de medios humanos, técnicos y financieros adecuados sobre los cuales tenga poder autónomo de decisión para el cumplimiento efectivo de sus funciones, entre otras.

Así pues, una vez hemos identificado las exigencias del principio de independencia y su relación con la función de contrapoder de las instituciones contramayoritarias, corresponde ahora analizar los principales instrumentos de garantía existentes, desde la perspectiva de su funcionamiento y problemáticas, en el caso español.

3. CÓMO SE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA: ESTÁNDARES PARA SU SALVAGUARDA

Con mayor o menor intensidad, una nota común que presentan los contrapoderes institucionales en España (al igual que en muchas otras democracias constitucionales) es que en ocasiones se encuentran parcialmente inhabilitadas para ejercer tal función de protección y refuerzo de la democracia constitucional, en tanto estas instituciones paulatinamente han sido colonizadas por los partidos políticos con las consiguientes problemáticas de clientelismo político y bloqueo institucional (por falta de acuerdo para la renovación) que conlleva dicha captura¹⁹. En consecuencia, esta politización de la institución y sus miembros va haciendo decrecer la apariencia de independencia y calidad técnica, lo cual conlleva una merma de legitimidad que incide directamente en su carácter y capacidad de contrapeso.

A continuación, a la luz de estas problemáticas comunes que les acaecen, se pretende analizar y fijar unos estándares mínimos necesarios para garantizar la independencia de estos instrumentos contramayoritarios para que puedan cumplir adecuada y efectivamente con su función de contrapoder.

3.1. Nivel al que se garantiza la independencia (garantía formal)

Para poder ejercer su función dentro del sistema de *checks and balances*, es necesario que los contrapoderes sean de carácter perma-

¹⁹ L. BAAMONDE GÓMEZ, «Nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la «cesta institucional»», *Revista de Derecho Político*, 113, 2022, p. 73.

nente, por lo que su existencia y configuración institucional debe estar protegida jurídicamente. Sin embargo, la clave se encuentra en cómo se prevé el carácter independiente de los contrapoderes, pues puede estar recogido a nivel constitucional o legal, o puede encontrarse enraizada únicamente en la cultura jurídico-política de determinado país²⁰.

Si nos fijamos particularmente en la escena patria, observamos que, por una parte, casi todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional tienen reconocida su independencia a nivel constitucional (a excepción del Defensor del Pueblo que está constitucionalizado como institución, pero no se hace referencia alguna a su independencia). Respecto a las autoridades independientes que cuentan con una función de protección de un elemento esencial de la democracia constitucional (como, por ejemplo, la Agencia Española de Protección de Datos —AEPD— o la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia —CNMC—), encontramos que la mayoría de ellas están previstas legalmente y su independencia se reconoce en dichos textos legales.

Debe advertirse, no obstante, que los contrapoderes institucionales de origen o cuya configuración esencial se encuentra a nivel legal son más vulnerables a sufrir interferencias políticas en su funcionamiento o, incluso, pueden ser atacados²¹ en cualquier momento, en tanto por mera mayoría pueden articularse cambios legislativos que perviertan los mecanismos de garantía de independencia de que gozan dichas instituciones, cosa que puede llegar a dificultar su labor, o incluso hacer a peligrar su propia existencia al poder ser disueltos por una mayoría simple.

Por el contrario, si el esquema básico —así como sus funciones esenciales— de estas instituciones se encuentra claramente definido y salvaguardado en la Constitución, el principio de supremacía constitucional protege dicho esquema institucional de cambios injustificados por mayorías parlamentarias coyunturales o políticos oportunistas según convenga a sus agendas partidistas²², en tanto se trata de una norma que tiene un proceso de reforma particular y que exige mayorías reforzadas.

Podríamos encontrar un claro ejemplo de amenaza en el marco español en relación con la falta de previsión constitucional explícita respecto al modo en que deben elegirse los doce vocales de origen judicial del Consejo General del Poder Judicial —CGPJ—. El silencio de la Carta Magna a la hora de determinar quién debía seleccionar a dichos

²⁰ K. TUORI, «Popular sovereignty and independent bodies», *op. cit.*, p. 648.

²¹ M. TUSHNET, «Institutions protecting constitutional democracy: Some conceptual and methodological preliminaries», *University of Toronto Law Journal*, vol. 70, 2, 2020, p. 102.

²² C. FOMBAD, «The Diffusion of South African-Style Institutions? A Study in Comparative Constitutionalism», en R. DIXON y T. ROUX (eds.), *Constitutional Triumphs, Constitutional Disappointments*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 363.

jueces supuso que el mecanismo fuera escogido por el legislador, y este ya en 1985 optó por un sistema que levantó alertas en el Tribunal Constitucional²³ pero que, debido a dicha omisión, no pudo declararse de plano inconstitucional. Este sistema de elección ha facilitado, debido al funcionamiento del Estado de partidos en nuestro país y al déficit de cultura institucional de los actores políticos, la merma en la apariencia de su independencia hasta el punto de llegarse a proponer una reforma que atenta claramente contra la esencia de la propia institución (como detallaremos más adelante).

Por su parte, la Comisión de Venecia se ha pronunciado respecto a varios de estos contrapoderes institucionales²⁴ y ha señalado precisamente que es preferible que tanto la existencia de estas instituciones como sus principios fundamentales de su actividad y el procedimiento de nominación de sus miembros sean reconocidos en el texto constitucional para protegerlas de la influencia y los intereses políticos, si bien sus características concretas y los detalles prácticos de su funcionamiento pueden desarrollarse legalmente.

Asimismo, dicho desarrollo normativo esencial es preferible que sea realizado por medio de leyes reforzadas —en España, por el legislador orgánico—, ya que debido a la relevancia de la materia y su sustancialidad para la salvaguarda del Estado Constitucional requieren de un cierto consenso (una mayoría amplia en sede parlamentaria), que a su vez dote de cierta rigidez al esquema institucional básico de los contrapoderes, así como a las funciones que tienen asignadas.

Así pues, no basta con meramente consagrar desde una perspectiva formal la independencia del contrapoder institucional si dicha calificación no va acompañada de mecanismos que permitan garantizarla en la práctica. Ahora bien, existe cierta problemática al detallar cuáles son los contenidos mínimos que deben incardinarse propiamente en la Constitución, ya que el grado de concreción en el texto constitucional o en la legislación de los pormenores de las funciones y estructura de la institución dependerá del concreto contexto jurídico-político.

De hecho, el nivel de detalle puede ser definitorio, pues de poco serviría tasar las causas de cese, si luego se establece legalmente una

²³ En su STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 13.

²⁴ Entre otros, respecto a las cortes constitucionales, Venice Commission, *CDL-AD (2004)023 - Opinion on the Rules of Procedure of the Constitutional Court of Azerbaijan*, 2004: párrs. 5-6; respecto a los consejos judiciales *CDL-AD (2010)004 - Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I*, 2010: parr. 22; respecto a los bancos centrales *CDL-AD (2010)001 - Report on Constitutional amendment*, 2010, p. 17: parr. 77; respecto a las comisiones electorales, las autoridades audiovisuales, o los tribunales de cuentas *CDL-AD (2015)038 - Second opinion on the Draft amendments to the Constitution of the Republic of Armenia*, 2015, p. 10: parr. 63; respecto a la figura del ombudsman *CDL-AD (2019)005 - Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution*, 2019, p. 3: ppo. 2.

causa ambigua, como «actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo»²⁵, que puede servir como herramienta a los poderes políticos para presionar a un miembro del contrapoder. Ahora bien, excederse en el grado de detalle también puede jugar en contra pues al haberse establecido con rango constitucional, reviste de una rigidez y una complejidad de modificación que puede dificultar cambios necesarios debido a la imposibilidad política de lograr las mayorías reforzadas requeridas para cambiar el texto constitucional.

Por ejemplo, la literalidad del art. 159.3 CE, que reza «los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres», conlleva una contradicción interna, cuya solución se ha dejado en manos del legislador, que la ha resuelto en el art. 16 LOTC en favor de la preeminencia de la renovación por grupos respecto de la regla de duración del mandato. Sin embargo, este sistema de renovación por tercios, a la larga, ha resultado ser pernicioso²⁶ y poco idóneo para salvaguardar la independencia de los magistrados puesto que inevitablemente favorece las designaciones por *lotizzazione* en el trueque de candidatos entre los dos partidos mayoritarios²⁷.

Bien se podría cambiar legalmente la interpretación del precepto y primar que la renovación de magistrados se hiciera al cumplir los nueve años de mandato y no por ternas para así ayudar a diluir el problema del reparto por cuotas, en la medida en que una elección individualizada permitiría una mayor transparencia en la designación y una mayor discusión acerca de la idoneidad del candidato concreto²⁸. Sin embargo, se mantendría el incumplimiento de una de las dos reglas contradictorias que impone el precepto constitucional, por lo que sería necesaria una modificación constitucional para evitarla, lo cual es bastante improbable dada la actual fragmentación y polarización parlamentaria.

Así pues, en definitiva, en aras de reforzar y proteger a la institución de la fluctuación política y preservar su independencia, defendemos que es preferible que elementos clave como las reglas básicas del procedimiento de nombramiento —quién elige y, en su caso, con qué mayoría; y a quién eligen, es decir, los requisitos esenciales de elegibilidad (que

²⁵ Como, a modo de ejemplo, prevé el art. 5.1.4) de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

²⁶ También ha sido valorado negativamente por quien fue presidente del Tribunal, P. CRUZ VILLALÓN, «El estado del Tribunal Constitucional», *Claves de Razón Práctica*, 191, 2009, p. 8; así como el asimismo vicepresidente de dicha institución F. RUBIO LLORENTE, «El Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, 2004, p. 15.

²⁷ G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Sobre la designación de los magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, 2015, p. 26.

²⁸ En este sentido argumenta, entre otros, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «El problema de la renovación de los órganos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, 77, 2010, p. 85.

luego pueden ser ampliados y desarrollados legalmente)—, el estatuto jurídico fundamental de sus miembros —en especial, la duración del mandato, el reconocimiento de inamovilidad de sus miembros, con exigencia de causas objetivas tasadas de cese—, y el reconocimiento de la autonomía organizativa y financiera del contrapoder en cuestión, sean salvaguardadas en la Constitución, para así blindar su existencia y ejercicio independientes.

3.2. Procedimiento de nombramiento

Es fundamental para garantizar la legitimidad y la independencia en sentido amplio (es decir, su competencia técnica e integridad, su independencia en sentido estricto y su *accountability*) de quienes han de integrar los contrapoderes institucionales que se establezca un procedimiento de nombramiento que evite la influencia de actores externos en el proceso de conformación de las mismas.

3.2.1. *Quién elige y cómo*

El procedimiento, los criterios de designación y el tipo de órgano decisorio son elementos tradicionalmente utilizados para evaluar la independencia de determinadas instituciones o autoridades, ya que de ellos depende la confianza de los ciudadanos, lo cual es un factor esencial para el correcto funcionamiento del sistema en su conjunto²⁹.

Así, para garantizar la independencia en sentido amplio a través del procedimiento de designación, se suelen implantar distintas fases en el proceso de selección y/o se establece que esta no dependa solamente de un poder del Estado o de un único cargo. Ciertamente, pueden observarse muy distintos esquemas de designación de altos cargos de los diversos contrapoderes institucionales, siendo también diferentes los órganos legitimados para realizar dichos nombramientos. En España, pese a las divergencias de sus regímenes jurídicos, podemos distinguir dos escenarios en cuanto a los órganos a los que se atribuye la función de proveer sus vacantes:

— Aquellos en los que se observa una participación activa y decisiva del Parlamento en la elección de todos (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de

²⁹ E. MALARET I GARCÍA, «Capítulo quincuagésimo. A vueltas con las garantías de la independencia de las autoridades de regulación: a propósito de los nombramientos (y ceses) y del alcance», en L. PAREJO, J. VIDA (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 1419.

Administración de la Corporación de RTVE) o parte de sus miembros (Tribunal Constitucional, Junta Electoral Central).

— Aquellos en los que la selección previa de los candidatos es realizada por el Gobierno, pero con la participación complementaria de las Cortes en forma de ratificación o veto parlamentario (Agencia Española de Protección de Datos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).

Tal y como se observa en ambos escenarios, el Parlamento juega un papel más o menos relevante en dicho procedimiento de nombramiento. De hecho, la participación en la selección de los miembros de los contrapoderes institucionales por parte del Parlamento es una práctica habitual en Derecho Comparado³⁰, ya que debido a su carácter contramayoritario, se busca situar a estas instituciones en un marco de legitimidad democrática mediante la designación parlamentaria de sus miembros con la pretensión de establecer así un vínculo con los representantes de la ciudadanía, aunque sea de carácter indirecto³¹.

Ahora bien, ello no implica que deba considerarse como un órgano representativo³² que refleje una determinada proporcionalidad o representatividad entre electores y elegidos³³, ya que justamente se debe atender a su naturaleza independiente —tanto del contrapoder institucional en su conjunto como de cada uno de sus miembros individualmente considerados—.

Consiguientemente, podemos asimismo justificar la preferencia por la intervención parlamentaria³⁴ en la designación de los miembros de los contrapoderes en tanto permite certificar la observancia del principio de pluralismo en dicho nombramiento ya que requiere la

³⁰ F. M. GARCÍA COSTA, «Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades», *Criterio Jurídico*, 9 (2), 2009, pp. 63-80.

³¹ A. CUENCA MIRANDA, «La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022, pp. 277-278.

³² Su composición se configura en términos de pluralismo y, por tanto, ajenamente a cualquier lógica de tipo representativa: «Las personas que son designadas como jueces están destinadas a desarrollar sus funciones para el fin exclusivo de garantizar el respeto del principio de legalidad constitucional, sin que puedan convertirse en portadores de los intereses de cada uno de los poderes que los nominan», en L. PESOLE, «La Composición Pluralista y no Representativa de la Corte Constitucional Italiana», *Revista de derecho (Valdivia)*, 17, 2004, p. 186.

³³ M. Á. PRESNO LINERA, «Cuotas de partido, sistemas de botín y clientelismo político», *Revista Jurídica de Asturias*, 23, 1999, p. 133.

³⁴ Cabe reseñar que, dependiendo de la función específica de cada contrapoder institucional, pueden existir ciertas particularidades en relación con la elección de sus miembros: e.g. en el caso de los consejos judiciales, la Comisión de Venecia ha señalado que, si bien a los «lay members» se les aplica dicho estándar, los miembros de origen judicial —que deberían representar la mayoría de los mismos— deberían ser elegidos por sus homólogos, en Venice Commission, *CDL-AD (2010)004 - Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: la independencia de los jueces*, op. cit., parr. 32.

búsqueda del consenso entre las fuerzas con representación en el arco parlamentario³⁵. Si bien es cierto que la participación del Parlamento en la designación de los miembros de los contrapoderes institucionales no supone un gran aporte a la neutralidad política de estas instituciones, es significativa en la medida en que busca garantizar el debate, la publicidad y el acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, con el objetivo de prevenir nombramientos de marcado carácter partidista³⁶.

La lógica de la necesaria independencia de los contrapoderes proscribe que el «binomio mayoría parlamentaria-gobierno»³⁷ ocupe todos los puestos a designar o que se produzca un reparto por cuotas (*lottizzazione*), pues debe asegurarse una composición suprapartidista y equilibrada de las instituciones en cuestión y así garantizar dicho carácter independiente y pluralista, contribuyendo de este modo a legitimar su actuación³⁸. Precisamente por ello es necesario establecer umbrales que normalmente no suelen ser alcanzados por un único partido y, que, en consecuencia, fuercen la negociación entre varios grupos parlamentarios y otorguen así capacidad de incidencia a los grupos de oposición³⁹.

No obstante, la Comisión de Venecia ha advertido en varias ocasiones sobre el riesgo de que se produzcan situaciones de bloqueo dilatadas en el tiempo por falta de acuerdo, que impidan alcanzar la amplia mayoría exigida para proceder con los nombramientos y dejen a los contrapoderes institucionales sin la pertinente renovación, tal y como ha venido sucediendo en España⁴⁰, por lo que recomienda que se introduzcan mecanismos eficaces para evitarlas (*anti-deadlock mechanisms*)⁴¹. Concretamente, debe establecerse un diseño que logre equilibrar «*the superior state interest of the preservation of the functioning of the institutions and the democratic exigency that these institutions should be balanced and should not be merely dominated by the ruling majority*»⁴².

³⁵ PAUNER CHULVI en F. SANTAOLALLA LÓPEZ; C. PAUNER CHULVI, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, p. 59.

³⁶ M. MAGIDE HERRERO, *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000, p. 100.

³⁷ A. CARMONA CONTRERAS, «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022, p. 251.

³⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ en F. SANTAOLALLA LÓPEZ; C. PAUNER CHULVI, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, op. cit., p. 10.

³⁹ Venice Commission, CDL-AD (2015)037 - *First opinion on the Draft amendments to the Constitution of the Republic of Armenia*, 2015, p. 19.

⁴⁰ Venice Commission, CDL-AD (2013)032 - *Opinion on the final draft Constitution of the Republic of Tunisia*, 2013, p. 30.

⁴¹ Venice Commission, CDL-AD (2010)025 - *Report on the Role of the Opposition in a democratic Parliament*, 2010; CDL-AD (2019)015 - *Report on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist*, 2019.

⁴² Venice Commission, CDL-AD (2018)015 - *Opinion on the draft law on amendments to the law on the judicial council and judges of Montenegro*, 2018, parr. 19; opinión que también

Por tanto, el poder de bloqueo⁴³ de la oposición no puede ni debe ser absoluto, pues la regla de la mayoría cualificada en las cuestiones de nombramiento no debería impedir por mucho tiempo que se nombren los miembros de los contrapoderes, ya que sin ellos el Estado no puede funcionar de manera adecuada. Ahora bien, ello en ningún momento debe suponer que se rebaje la mayoría requerida en segunda vuelta, puesto que en dicho caso la mayoría resta sin ningún incentivo para negociar con la minoría. En definitiva, la Comisión se inclina por la instauración de mecanismos antibloqueo que se perciban como *politically neutral*⁴⁴.

Justamente en España no hace mucho que se ha sufrido una grave amenaza en estos términos debido a la (afortunadamente) retirada propuesta de reforma presentada en 2020 por los partidos del gobierno con la intención de cambiar el modo de elección de los miembros de procedencia judicial del CGPJ⁴⁵. Se proponía rebajar la mayoría de tres quintos existente a una mayoría menos exigente en una segunda votación para elegir a los doce (de un total de veinte) vocales de procedencia judicial, cosa que habría supuesto una inmediata correlación entre la composición del Consejo y la mayoría política que gobierna y, en consecuencia, un mayor cuestionamiento de su verdadera independencia. De haber prosperado dicha propuesta, el nuevo sistema de elección habría supuesto orillar absolutamente la participación de la oposición en la selección de miembros del CGPJ, ya que a la mayoría le habría bastado con negarse a negociar con las fuerzas de la oposición para forzar una segunda votación y así imponer a la totalidad de sus candidatos⁴⁶.

En todo caso, aun cuando se exijan mayorías reforzadas, debemos advertir que la mera sustitución de la designación por el Gobierno por el nombramiento parlamentario no implica necesariamente ninguna panacea para alcanzar una garantía efectiva de independencia, ni tampoco de pluralismo, profesionalidad, desgubernamentalización o despolitización⁴⁷.

se recoge en la compilación que la Comisión ha realizado en materia de mecanismos de antibloqueo *CDL-PI (2018)003rev - Compilation of Venice Commission: Opinions and Reports Relating to Qualified Majorities and Anti-Deadlock Mechanisms in Relation to the Election by Parliament of Constitutional Court Judges, Prosecutors General, Members of Supreme Judicial and Prosecutorial Councils and the Ombudsman*, 2018.

⁴³ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «La prorrogatio de los órganos constitucionales: apuntes mínimos sobre un tema que no lo es», *Revista española de derecho constitucional*, 28 (84), 2008, p. 19, advierte esta realidad que también identifica como «efecto de bloqueo».

⁴⁴ Venice Commission, *CDL-PI (2021)019-rev - Urgent Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Serbia*, 2021, p. 5 par. 19.

⁴⁵ Proposición de LO para modificar la LO 6/1985, de 1 de julio, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales de 9 de diciembre de 2020, Serie B, núm. 137-1, con expediente 122/000109*; que posteriormente fue retirada en mayo de 2021.

⁴⁶ Realiza un profundo análisis de la problemática, N. GONZÁLEZ CAMPAÑÁ, «La defensa europea de la independencia del Poder Judicial en el marco de la protección del Estado de derecho: la crisis del CGPJ en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 2022, pp. 480 y ss.

⁴⁷ Resulta necesario recalcar la distinción existente entre el propósito de desgubernamentalizar —en el sentido de dejar fuera del alcance de la mayoría de turno— respecto del

Desde luego, no ha sido así en España, en la que, por ejemplo, se puede comprobar con la parlamentarización de la elección de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, que ha estado desde sus inicios teñida de un elevado grado de politización. Si bien desde 2006 dichos miembros se escogen por el Parlamento con mayoría cualificada de dos tercios, con dicha fórmula se «pretendía una elección democrática, pluralista y de amplio consenso», pero «como en otras tantas instituciones, degeneró desde el principio en el traslado de la proporción de representación parlamentaria de cada partido a Consejo»⁴⁸, hasta el punto en que se relaciona a cada miembro con el partido que lo ha propuesto.

Por tanto, para conseguir una verdadera independencia y suficiente despolitización de los contrapoderes, es necesario añadir a la elección parlamentaria una serie de requisitos en relación con los perfiles adecuados para cubrir las vacantes de dichas instituciones: debe buscarse que los candidatos cumplan con las exigencias objetivas de méritos y experiencia profesional requeridos para así suscitar una mayor aceptación, en cierto modo considerada como una «ocasión para renovar el consenso constitucional»⁴⁹.

3.2.2. *A quién: requisitos de (in)elegibilidad e incompatibilidades*

El procedimiento de designación debe aspirar así a garantizar que los futuros miembros cuenten con la suficiente cualificación técnica, experiencia profesional e integridad indubitadas para el ejercicio de sus funciones. Esto teóricamente debe ayudar a forjar un verdadero consenso, orientado a «neutralizar la confrontación partidista en un clima de mutuo reconocimiento y confianza» y mediante el cual se evite la llegada a las instituciones de personas que se caracterizan «más por su adscripción política que por sus méritos profesionales»⁵⁰.

de despolitizar en sentido estricto —es decir, que una parte sustancial del contrapoder no sea elegido por las fuerzas políticas presentes en el Parlamento—, tal y como señala J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Estado de Derecho e independencia judicial según la Comisión de Venecia», *Estudios de Deusto*, 70 (1), 2022, p. 47.

⁴⁸ A. BOIX; S. DE LA SIERRA; E. GUICHOT; J. L. MANFREDI, «Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones públicas en España», *Cuadernos: (Círculo cívico de opinión)*, 27, 2020, p. 21.

⁴⁹ F. TOMÁS Y VALIENTE, «Discurso con ocasión de la renovación del Tribunal en 1989», en *Tribunal Constitucional. Discursos de sus Presidentes (1980-2005)*, Madrid, Tribunal Constitucional - Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2006, p. 35.

⁵⁰ P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad)», *Parlamento y Constitución. Anuario*, 13, 2020, p. 133; L. BAAMONDE GÓMEZ, «Nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la "cesta institucional"», *op. cit.*, p. 78.

Consiguientemente, para impedir o, cuanto menos, dificultar la posibilidad de influencia política debido a la apariencia de deuda en gratitud al nombramiento de un determinado miembro, la selección debe basarse en dichos méritos profesionales de los candidatos, que deben evaluarse por medio de criterios objetivos y previstos legalmente⁵¹, garantizando así su competencia, independencia y legitimidad de origen.

Dado que la suficiente cualificación técnica es el requisito por excelencia, se suele concretar en la exigencia de pertenecer a una determinada categoría profesional, que a su vez se acompaña de otros dos requisitos: el ejercicio durante período determinado de tiempo de dicha profesión, y el disfrutar de una posición de reconocido prestigio en dicho entorno profesional⁵².

El primer requisito busca configurar un elemento de objetivación frente a los excesos que pudieran derivarse de una tergiversación de la exigencia de la reconocida competencia. Existe cierta discusión respecto al peso y a la relevancia del establecimiento de un requisito temporal para los cargos institucionales, puesto que el número de años de ejercicio de la profesión no es por sí solo garantía de especial competencia; aunque parece lógico plantear que es necesario un periodo amplio de tiempo para lograr una elevada cualificación técnica y consolidar un reconocido prestigio entre los colegas de profesión y la sociedad en general.

También es problemático el cómputo de dicha experiencia profesional pues resulta discutible incluir ciertos periodos temporales, *e.g.*, en los que se han ejercido servicios especiales. De hecho, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en alguna ocasión al respecto; así, en la Sentencia de 28 de junio de 1994, sobre la impugnación del nombramiento de D. Eligio Hernández como Fiscal General del Estado, en la que señaló que la exigencia de contar con más de quince años de «ejercicio efectivo de la profesión» establecida por el art. 29.1 EOMF impedía computar como tal el periodo en el que el designado había estado en situación de servicios especiales (como delegado del gobierno).

Por otro lado, el requerimiento de excelencia profesional o reconocida competencia también puede resultar ambiguo en tanto se trata de condiciones con contornos imprecisos y de compleja apreciación. Para no resultar una «mera cláusula formal o de estilo, desprovista de sentido

⁵¹ Venice Commission, *CDL-AD (2011)040 - Opinion on the law on the establishment and rules of procedure of the Constitutional Court of Turkey*, 2011, p. 6, par. 21.; Venice Commission, *CDL-AD (2019)005 - Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution*, *op. cit.*, p. 4: ppos. 6-8.; Venice Commission, *CDL-AD (2002)023rev2-cor - Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, 2002, p. 31, par. 83.

⁵² F. SANTAOLALLA LÓPEZ; C. PAUNER CHULVI, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, *op. cit.*, p. 69.

jurídico y político»⁵³, deben establecerse criterios objetivos que permitan valorar los méritos y que, en consecuencia, faciliten su fiscalización.

El procedimiento de nombramiento debe guiarse por «la mejor satisfacción de los intereses generales en presencia», lo que conlleva el reconocimiento de un margen de apreciación discrecional pero que debe ser de carácter limitado. Así, devienen exigencias necesarias «el respeto al procedimiento debido y la exigencia de motivación —por muy sucinta que pueda ser—»⁵⁴, para evitar que dicho margen de legítima discrecionalidad devenga una arbitrariedad prohibida en todo Estado de derecho que se precie.

En consecuencia, debe exigirse que el órgano designante razone su propuesta de candidatos, haciendo públicos los criterios que han guiado la selección y la valoración de los méritos de las personas propuestas, para evidenciar su idoneidad, capacidad y especialización de acuerdo con las funciones que deben ejercer⁵⁵. Así pues, las comparecencias parlamentarias de los candidatos deben resultar verdaderos exámenes de los méritos objetivos requeridos, respondiendo así a las exigencias de profesionalidad y neutralidad que subyacen a la creación de estas instituciones.

En esta línea, sería conveniente que la valoración de los méritos sea realizada por comisiones independientes que reduzcan el margen de discrecionalidad del Ejecutivo y el Legislativo en la selección, o al menos que favorezca la transparencia sobre la idoneidad de los seleccionados, a fin de despolitizar y objetivar al máximo dicho proceso de elección⁵⁶.

Otro criterio de elegibilidad que aparece con frecuencia debido a las funciones sensibles que realizan en el marco del sostenimiento de la democracia constitucional es el de la «reconocida integridad o honorabilidad». Así se recoge, por ejemplo, en los principios de la Comisión de Venecia en relación con la figura del *Ombudsman*⁵⁷ y con los integrantes de las comisiones electorales⁵⁸; o en el Reglamento de Protección de Datos de la Unión Europea, que en su considerando 121

⁵³ A. CARMONA CONTRERAS, «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España», *op. cit.*, p. 255.

⁵⁴ E. MALARET I GARCÍA, «Capítulo quincuagésimo. A vueltas con las garantías de la independencia de las autoridades de regulación», *op. cit.*, pp. 1418-1419.

⁵⁵ J. IGARTUA SALAVERRÍA, *La motivación en los nombramientos discrecionales*, Madrid, Thomson Civitas, 2007.

⁵⁶ J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosión democrática en España», *DPCE Online*, 55, 2023.

⁵⁷ Venice Commission, *CDL-AD (2019)005 - Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution*, *op. cit.*, p. 4: ppos. 6-8.

⁵⁸ Venice Commission, *CDL-AD (2002)023rev2-cor - Código de buenas prácticas en materia electoral*, *op. cit.*, p. 27, parr. 108.

señala que con el fin de «garantizar la independencia de la autoridad de control, sus miembros deben actuar con integridad»⁵⁹.

Si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado que adquiere concreción en cada circunstancia sociopolítica dada, este requisito de elegibilidad está cargado, más que por la presencia de algún elemento determinado, por la ausencia de factores que posibiliten una impugnación o reproche de la conducta del candidato en cuestión o de sus acciones en el marco del escrutinio público. Con la integridad sucede algo similar al carácter de independencia, en el sentido de que en esencia hace referencia «a que no existan interferencias que la hagan inviable»⁶⁰.

A esta exigencia le acecha pues el peligro de ser utilizada con un significado que pueda resultar sectario o excluyente por razones ideológicas⁶¹, cosa que chocaría con pluralismo político sobre el que se construye la democracia constitucional. Consiguientemente, también la aplicación de este requisito de elegibilidad debe avanzar en la línea de configurar fórmulas objetivas, apoyadas en datos contrastables y verificables y que procuren «erradicar el favor, la libre disposición o la gracia, no digamos las simpatías o antipatías ideológicas o de partido»⁶², mediante el establecimiento legal de criterios, como la ausencia de condenas o sanciones graves, que puedan poner en cuestión seriamente la existencia de una trayectoria profesional intachable.

En definitiva, los precitados requisitos de elegibilidad constituyen un factor necesario en la configuración de los contrapoderes, dado que si sus miembros no disponen de méritos objetivos suficientes que fundamenten su *auctoritas* es difícil que se acepten sus decisiones sin ser cuestionadas. Por tanto, sirven también para fundamentar y justificar que dicha institución no necesita recibir instrucciones de las autoridades políticas para tomar decisiones en una determinada dirección, ya que dispone de capacidad para decidir con base en su debidamente acreditado saber técnico. No se trata, pues, de requisitos circunstanciales, sino que son exigencias inherentes a los contrapoderes institucionales, a sus concretos cometidos y a la función de contrapeso que desarrollan en el Estado Constitucional.

Por último, además de los requisitos de inelegibilidad considerados durante el proceso de selección, posteriormente y dependiendo de las funciones concretas que tengan asignadas los contrapoderes institu-

⁵⁹ Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, publicado en el *Diario Oficial de la UE* núm. 119, de 4 de mayo de 2016, pp. 1-88.

⁶⁰ S. E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI, «El nombramiento de los altos cargos», *Revista General de Derecho Administrativo*, 63, 2023, p. 20.

⁶¹ L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades», *Revista de Administración Pública*, 130, 1993, p. 44.

⁶² *Ibid.*, p. 90.

cionales, debe establecerse un catálogo de incompatibilidades, puesto que los futuros miembros no podrán compatibilizar su mandato en tales instituciones con ciertas funciones, profesiones o determinadas afiliaciones políticas, en tanto pueden provocar fácilmente conflictos de intereses y consiguientemente poner en duda la confianza sobre su independencia e imparcialidad.

3.3. Estatuto jurídico

3.3.1. Duración del mandato

La independencia de los contrapoderes institucionales exige, por un lado, que la duración del mandato de sus miembros sea determinada y especificada —preferiblemente a nivel constitucional— y, por otro, que dicho mandato sea más largo que el del órgano que nombra a dichos miembros. Es decir, se requiere como mecanismo específico de garantía la fijación de la duración del mandato de forma desvinculada de los ciclos parlamentarios y de una influencia política directa en los nombramientos⁶³, pues al evitar que coincidan los momentos de renovación de los contrapoderes institucionales con el de las legislaturas se configura una dinámica funcional distinta y no acompasada respecto a la mayoría parlamentaria resultante de las últimas elecciones celebradas. De este modo se procura salvaguardar la independencia del contrapoder y preservar su estabilidad institucional frente a las vicisitudes de la política partidista⁶⁴, al hacer posible la continuidad de las funciones que tiene atribuidas⁶⁵ y que forman parte del engranaje de *checks and balances* del Estado.

En nuestro país, la duración de dicho mandato normalmente suele situarse entre los cinco y los seis años [a excepción del de los magistrados del Tribunal Constitucional (TC) y los consejeros del Tribunal de Cuentas (TCU), que en ambos casos dura nueve años], por lo que este factor no presenta *a priori* suficientes elementos que nos pongan en cuestión su condición de instituciones independientes.

Cabe señalar que el desfase entre la (superior) duración del mandato de los miembros de los contrapoderes y la de los parlamentarios que los designaron puede conllevar un aparente problema de legitimidad democrática en tanto puede cambiar la mayoría en la siguiente legislatura. Sin embargo, en circunstancias como la presente no solo es aceptable

⁶³ A. CARMONA CONTRERAS, «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España», *op. cit.*, p. 251.

⁶⁴ G. FERNÁNDEZ ROJAS, «Las administraciones independientes de regulación y supervisión en España», *op. cit.*, p. 437.

⁶⁵ M. VILALTA REIXACH, «Las garantías de independencia de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, p. 127.

sino también necesario que se aparten de la lógica mayoritaria puesto que, para que estas instituciones puedan llevar adecuada y efectivamente a cabo sus funciones de contrapeso al poder político, deben ser lideradas con una independencia suficiente que les permita llevar a cabo su función de fiscalización política (de forma análoga a la separación que encontramos, por ejemplo, con los jueces y magistrados del poder judicial), lo cual se consigue precisamente mediante esta escisión entre el circuito político y los contrapoderes⁶⁶.

En esta línea, tal y como advierte la Comisión de Venecia, para mantener dicha independencia es preferible limitar a un único mandato, sin posibilidad de reelección (o, como mucho, renovable solo una vez)⁶⁷, puesto que la opción de ser reelegido puede suponer un obstáculo desde la perspectiva de la independencia de los contrapoderes institucionales, en la medida en que sus miembros pueden llegar a verse presionados para ejercer sus funciones de un determinado modo para contentar a aquellas autoridades de quienes depende su renovación. Precisamente este es un riesgo que corren el Defensor del Pueblo (y sus dos Adjuntos) y los cargos directivos de la Agencia Española de Protección de Datos en la medida en que se prevé que sus miembros pueden ser renovados una vez, por otro periodo de igual duración.

Asimismo, para contribuir a la estabilidad institucional es conveniente que la renovación de los miembros se haga de forma escalonada, lo cual a su vez contribuye a mantener en cierto modo actualizada la composición a los cambios de mayorías políticas. En todo caso, en aras de evitar presiones o injerencias indebidas en el ejercicio de sus respectivas funciones, más allá de la duración del mandato, debemos centrarnos en las garantías previstas para asegurar eficazmente la continuidad y permanencia en sus cargos de los miembros de los distintos contrapoderes.

3.3.2. *Inamovilidad y causas de cese tasadas*

La independencia de los contrapoderes institucionales se construye no solo sobre el procedimiento de nombramiento de sus miembros, sino también sobre el conjunto de derechos y garantías con el que se envuelve el ejercicio de sus funciones: desde la duración del mandato no coincidente con la del órgano que lo nombra al concreto *status* de

⁶⁶ Así, por ejemplo, el mandato vitalicio de los jueces de la Corte Suprema de EEUU equivale a la máxima expresión de dicha voluntad de escisión entre el circuito político y el ejercicio de la función de control de la constitucionalidad.

⁶⁷ Venice Commission, CDL-AD (2015)037 - *First opinion on the Draft amendments to the Constitution of the Republic of Armenia*, cit. parr. 181; Venice Commission, CDL-AD(2005)005 - *Opinion on Draft Constitutional Amendments relating to the Reform of the Judiciary in Georgia*, 2005, parr.8.

los cargos públicos⁶⁸ (inamovilidad, causas de cese, régimen de incompatibilidades, etc.). En palabras de nuestro Tribunal Constitucional: «la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación, sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico»⁶⁹.

En España, una minoría de contrapoderes institucionales tiene reconocida explícitamente la inamovilidad de sus miembros (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Junta Electoral Central), lo cual es una potente garantía para la independencia de estas instituciones, dirigido a evitar injerencias por parte del poder político, y que conlleva la eliminación de la posibilidad de que pueda terminarse el mandato debido a una revocación discrecional⁷⁰ ya que, tal y como advierte el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si el Estado «tuviera la posibilidad de poner fin al mandato de una autoridad de control antes de que este llegue al término inicialmente previsto [...] por la legislación aplicable, la amenaza de tal terminación anticipada que en tal caso planearía sobre esa autoridad durante todo su mandato podría generar una forma de obediencia de ésta al poder político incompatible con dicha exigencia de independencia»⁷¹.

Por tanto, el principio de inamovilidad cristalizado en la fijación de un plazo determinado y la prohibición de cese discrecional a través de la limitación de las causas de cese son garantías estructurales básicas para garantizar la independencia de los contrapoderes institucionales desde una perspectiva funcional y orgánica, en tanto buscan conjurar la captura de los cargos de estas instituciones por parte de las fuerzas políticas mediante el refuerzo de la estabilidad en el cargo, lo cual permite al miembro en cuestión desempeñar sus funciones sin estar sometido a intereses o presiones externas provenientes de actores políticos que pudieran tener incidencia en su permanencia en el puesto.

Consiguientemente, las causas de cese deben ser tasadas, objetivas, razonables y específicas, no de carácter vago o ambiguo que pueda camuflar un cese discrecional⁷², por ejemplo, «incumplimiento grave de sus obligaciones o deberes en el cargo» como causa de cese plantea problemas en tanto se trata de un supuesto aparentemente amplio e

⁶⁸ F. SANTAOLALLA LÓPEZ; C. PAUNER CHULVI, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, op. cit., p. 62.

⁶⁹ STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 10.

⁷⁰ M. SALVADOR MARTÍNEZ, *Autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 290.

⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de abril de 2014, asunto C-288/12, ap. 54.

⁷² Venice Commission, CDL-AD (2002)023rev2-cor - Código de buenas prácticas en materia electoral., op. cit., p. 26, parr. 77.

indeterminado⁷³. Por tanto, es preferible que se detalle de forma más precisa en la norma en qué pueden consistir tales incumplimientos.

Asimismo, las causas deberán interpretarse de forma estricta, y la Comisión de Venecia aconseja que la mayoría parlamentaria sea igual o superior a la requerida para la elección⁷⁴. En este sentido, por ejemplo, el art. 13.1 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, exige, para cesar a los consejeros del Consejo de Administración de la Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE), una mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados, es decir, la misma mayoría que se requiere para su elección, aunque cabe reseñar que se permite que la causa del cese sea cualquiera tomada por decisión motivada de la Cámara.

Además, el procedimiento de remoción⁷⁵ debe estar revestido de garantías por lo que requiere de la apertura e instrucción del expediente para tramitar la aplicación de la causa, con audiencia del afectado, para verificar la existencia de dicha causal establecida por el legislador para su cese. Se aceptan pues como causas justificadas de remoción: la incapacidad permanente, la incompatibilidad sobrevenida, la renuncia al cargo, la condena firme por delitos dolosos, o el incumplimiento jurídico grave de sus obligaciones entendido de forma estricta (no la mera discrepancia con el parecer político del gobierno).

Por último, también es óptimo establecer un régimen de inhabilidades para los miembros de los contrapoderes una vez han culminado su mandato, que les conminen a abstenerse de desempeñar determinadas actividades profesionales relacionadas con la materia y la labor realizada en dicha institución durante un tiempo determinado posterior a la dejación del cargo.

3.4. Autonomía organizativa, presupuestaria y financiera; acompañada de la consiguiente *accountability*

Otro de los factores clave para examinar la independencia de los contrapoderes institucionales es el relativo a su autonomía organizativa y financiera, ya que las garantías constitucionales de configuración y funcionamiento de tales instituciones no son suficientes para salvaguardar dicha independencia. Es crucial que cuenten con recursos suficien-

⁷³ Tal y como prevén, entre otros, el art. 5.1.4 de la LO 3/1981, de 6 de abril, respecto al Defensor del Pueblo, pero también el art. 31.3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, respecto al Ministerio Fiscal; o el art. 23.1.f de la Ley 3/2013, de 4 de junio respecto a los miembros de la CNMC, y el art. 48.5.a de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, respecto a la Presidencia y el Adjunto de la AEPD.

⁷⁴ Venice Commission, *CDL-AD (2019)005 - Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution*, op. cit., ppo. 11.

⁷⁵ Que bien puede darse desde el propio órgano (como en el caso del Tribunal Constitucional) o bien por parte de un órgano externo (e.g., el Parlamento, como en el caso del Defensor del Pueblo).

tes para ejercer sus funciones y que tengan capacidad de decisión sobre su presupuesto y la administración del mismo⁷⁶, puesto que la falta de dichos medios materiales y humanos pueden devenir causas que condicionen y/o dificulten el correcto ejercicio de su tarea de contrapeso.

En el caso español, algunos contrapoderes tienen reconocida dicha autonomía organizativa, presupuestaria y financiera a nivel legal (art. 10.3 LOTC, art. 6 LOTCU o CGPJ en el art. 565 LOPJ). A otros se les dota de libertad para designar a su personal, pero dentro de los límites que se insertan dentro del Presupuesto de las Cortes Generales (art. 37 LODP) o del Estado (arts. 40 y ss del Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos y art. 33 Ley de creación de la CNMC), por lo que si bien cuentan con patrimonio propio carecen de autonomía financiera y presupuestaria. En este segundo escenario se reduce en la práctica la independencia de dichas instituciones, pues cabría la posibilidad de que un Gobierno incómodo con las actuaciones de uno de estos contrapoderes recortara la asignación presupuestaria que les corresponde, o incluso que en un contexto de crisis económica se debiera disminuir el presupuesto asignado, lo que resultaría en una falta de estabilidad temporal para la institución⁷⁷.

Ahora bien, si miramos la otra cara de la moneda, este reconocimiento de autonomía que busca apuntalar la efectiva independencia de los contrapoderes institucionales exige un equilibrio con su *accountability*. Si bien es cierto que la independencia y el control permanente son efectivamente contradictorios, en tanto el control continuo restringe la autonomía de decisión del contrapoder, elemento esencial para su efectiva independencia; también lo es que cuando se le reconocen ámbitos de autonomía, esta debe acompañarse de mecanismos de rendición de cuentas para evitar un abuso o desvío de poder.

Indudablemente la sustracción de los contrapoderes del ámbito del poder de dirección del Gobierno para despolitizar sus funciones conlleva el riesgo de crear ámbitos exentos de los controles político-democráticos (que no jurídicos⁷⁸), por lo que debe tratar de paliarse mediante mecanismos de imputación de responsabilidad en el sentido de *accountability*.

Consiguientemente, es menester aclarar qué entendemos por *accountability* (traducida como «rendición de cuentas»), pues abarca tres modos distintos en los que se materializa la técnica específica de

⁷⁶ Venice Commission, CDL-AD (2013)032 - *Opinion on the final draft Constitution of the Republic of Tunisia*, op. cit., p. 32.

⁷⁷ J. GARCÍA-VERDUGO, «El diseño institucional de la CNMC: análisis crítico y propuestas de reforma», *FUNCAS Papeles de Economía Española*, 145, 2015, p. 39.

⁷⁸ Ya que su labor podrá ser controlada jurídicamente por el poder judicial en términos de garantizar que las actuaciones de los contrapoderes se enmarquen dentro de los límites establecidos por el ordenamiento.

control del poder. Empezando por el doble significado de la noción de *answerability*, bien podemos referirnos al poder que se otorga a una institución para requerir a las instituciones que deben rendir cuentas para que remitan información relativa a sus decisiones (monitorización), o bien que además justifiquen las razones sobre las cuales se han basado dichas decisiones (justificación). Mientras que el aspecto de *enforceability* de la rendición de cuentas incluye un elemento de sanción u otras consecuencias negativas para comportamientos indebidos⁷⁹.

Así pues, más allá del control que se realiza en cierto modo *ex ante* mediante los procedimientos de designación y cese de los cargos directivos de estas instituciones, los contrapoderes institucionales deben rendir cuentas, preferentemente ante el Parlamento, como órgano de representación popular, en términos de *answerability*, es decir, de información, ejercicio activo de transparencia institucional y justificación técnica, mediante, por ejemplo, la presentación de informes o la comparecencia parlamentaria de su cúpula directiva. Sin embargo, no se exigirá dicha rendición como *enforceability*, en tanto no podrán ser sancionados con la revocación de los miembros, sino que el *feedback* debe desarrollarse en un sentido orientativo.

En nuestro ordenamiento jurídico se suele recoger la exigencia de rendición de cuentas de la actividad de las instituciones de contrapoder tanto con la obligación de presentar regularmente informes y memorias a las Cortes Generales, como con el establecimiento de comparecencias de los directivos ante la Comisión correspondiente del Congreso.

Asimismo, en términos de *answerability*, estas instituciones deben llevar a cabo un ejercicio de transparencia mediante la publicación de información institucional sobre su actividad de forma clara y accesible, de manera que la ciudadanía interesada pueda conocer tanto el fundamento de las decisiones tomadas como las reglas de funcionamiento del órgano, especialmente en tanto la confianza y la credibilidad de los contrapoderes se encuentran en la base sobre la que se construye su eficacia.

De este modo se puede lograr un equilibrio adecuado entre la necesaria independencia y autonomía de los contrapoderes institucionales y su deber de rendir cuentas respecto a las funciones que llevan a cabo. En todo caso y en relación con la rendición de cuentas de las autoridades independientes, encontrarán un análisis más profundo en el precedente capítulo 10 del presente libro que firma Marco Antonio Simonelli.

⁷⁹ A. SCHEDLER, «Conceptualizing Accountability», en A. SCHEDLER, L.J. DIAMOND, M.F. PLATTNER (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 14-17.

4. CONCLUSIONES

Sobre la base de los estándares y parámetros analizados, podemos esbozar algunas propuestas generales que mejorar las garantías de independencia de los contrapoderes en España, a fin de reforzar dichas instituciones frente al riesgo de politización.

Previamente, al margen de las propuestas normativas que puedan hacerse, debemos destacar la relevancia de la aplicación de las propias normas, pues hasta el mejor de los diseños institucionales es incapaz de evitar e impedir toda influencia de terceros (y especialmente de los actores políticos) sobre los contrapoderes. Si bien el marco jurídico debe establecer mecanismos de garantías que limiten al máximo posible tales fuentes de influencia, poco se puede hacer si el funcionamiento de los contrapoderes pervierte la lógica que subyace a su elaboración en términos de *checks and balances* dentro del Estado Constitucional.

Realizada esta prevención, pasamos a señalar aquellos parámetros que podrían inspirar estándares de buenas prácticas en el ámbito de la composición de los contrapoderes institucionales desde una perspectiva de conjunto.

Como hemos señalado, para que estas instituciones cumplan con su función de contrapoder es fundamental que funcionen de la forma más independiente y técnica posible y, para ello, es preciso buscar una composición no partidista y despolitizada que vaya más allá de la parlamentarización de los procedimientos de nombramiento. Desde luego es preferible a la designación por parte del Gobierno, pero no puede por sí sola generar una dinámica que suponga cambios sustanciales respecto a la independencia de los contrapoderes, ya que meramente desplaza al Parlamento la fuente de politización, cosa que, en el marco del funcionamiento del Estado de partidos, ni siquiera suele cambiar la raíz del control político. Por ende, sería conveniente considerar, por ejemplo, la incorporación de miembros expertos con legitimidades distintas a la parlamentaria, aunque sea en una proporción reducida en el proceso de selección.

Por otro lado, actualmente los criterios de elección, aunque se orientan a valorar la competencia técnica y profesional, son bastante difusos, con los riesgos que ello supone. Consiguientemente, para lograr nombramientos lo menos partidistas y más competentes posibles, deberían introducirse requisitos más precisos y objetivos respecto los méritos relevantes a valorar en la selección de los candidatos, que debería ser argumentada y realizada con arreglo a los mismos.

Queda pendiente, por tanto, reformar el marco jurídico actual (legal y/o preferiblemente a nivel constitucional) a fin de proteger de modo más efectivo la independencia de los contrapoderes y evitar su captura

por parte del gobierno o de las fuerzas políticas mayoritarias o que, a falta de acuerdo entre estas, se bloquee su renovación y se impida su normal funcionamiento. Dicha reforma debería abordar, además de las cuestiones recién mencionadas, la garantía de inamovilidad de los miembros de aquellos contrapoderes que aún no gozan de dicho reconocimiento legal, objetivar y concretar las causas de cese a fin de evitar remociones discrecionales encubiertas, delimitar sus funciones esenciales, reconocer autonomía financiera a aquellas instituciones que siguen dependiendo del poder político para gestionar sus propios recursos y, en consecuencia, reforzar los mecanismos de *answerability* de los contrapoderes.

En definitiva, la trascendencia de las funciones que realizan los contrapoderes institucionales como parte del complejo sistema de división de poderes actual exige una regulación que contribuya a la efectiva realización de los *checks and balances* y a la salvaguarda de los derechos fundamentales, componentes esenciales de la democracia constitucional.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS IBAÑEZ, P., «Imparcialidad judicial e independencia judicial», en *La imparcialidad judicial*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2009.
- ARAGÓN REYES, M., *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1995.
- BAAMONDE GÓMEZ, L., «Nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la "cesta institucional"», *Revista de Derecho Político*, 113, 2022.
- BOIX, A.; DE LA SIERRA, S.; GUICHOT, E.; MANFREDI, J. L., «Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones públicas en España», *Cuadernos: (Círculo cívico de opinión)*, 27, 2020.
- CARMONA CONTRERAS, A., «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., «Estado de Derecho e independencia judicial según la Comisión de Venecia», *Estudios de Deusto*, vol. 70 (1), 2022, pp. 35-53.
- «Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosión democrática en España», *DPCE Online*, 55, 2023.
- CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. E., «El nombramiento de los altos cargos», *Revista General de Derecho Administrativo*, 63, 2023, p. 28.
- CUENCA MIRANDA, A., «La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022.
- EVERSON, M.; METCALFE, L.; SCHOUT, A., «The role of specialised agencies in decentralising EU governance», Maastricht, EIPA, 2000.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Sobre la designación de los magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, 2015, pp. 13-49.

- FERNÁNDEZ ROJAS, G., «Las administraciones independientes de regulación y supervisión en España», *Vniversitas*, 109, 2005.
- FOMBAD, C., «The Diffusion of South African–Style Institutions? A Study in Comparative Constitutionalism», en R. DIXON, T. ROUX (eds.), *Constitutional Triumphs, Constitutional Disappointments*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 359-387.
- GARCÍA COSTA, F. M., «Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades», *Criterio Jurídico*, 9 (2), 2009.
- «Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad», *Revista Documentación Administrativa*, 289, 2011.
- GARCÍA-PELAYO, M., *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- GARCÍA-VERDUGO, J., «El diseño institucional de la CNMC: análisis crítico y propuestas de reforma», *FUNCAS Papeles de Economía Española*, 145, 2015.
- GONZÁLEZ CAMPAÑÁ, N., «La defensa europea de la independencia del Poder Judicial en el marco de la protección del Estado de derecho: la crisis del CGPJ en España.», *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 2022.
- HAMILTON, A.; MADISON, J., *El federalista*, Madrid, Ediciones Akal, 2015.
- IGARTUA SALAVERRÍA, J., *La motivación en los nombramientos discrecionales*, Madrid, Thomson Civitas, 2007.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad)», *Parlamento y Constitución. Anuario*, 13, 2020.
- MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000.
- MALARET I GARCÍA, E., «Capítulo quincuagésimo. A vueltas con las garantías de la independencia de las autoridades de regulación: a propósito de los nombramientos (y ceses) y del alcance», en L. PAREJO, J. VIDA (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, vol. 2, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades», *Revista de Administración Pública*, 130, 1993.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1985.
- MORELL OCAÑA, L., *Curso de Derecho administrativo I*, Pamplona, Aranzadi, 1998.
- MURRAY, C., «Human Rights Commission Et Al: What is the role of South Africa's Chapter 9 Institutions?», *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 9 (2), 2017.
- PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998.
- PATRONI GRIFFI, A., «L'indipendenza del Garante», *Federalismi - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, 4, 2018.
- PESOLE, L., «La Composición Pluralista y no Representativa de la Corte Constitucional Italiana», *Revista de derecho (Valdivia)*, 17, 2004.
- PRESNO LINERA, M. Á., «Cuotas de partido, sistemas de botín y clientelismo político», *Revista Jurídica de Asturias*, 23, 1999.
- SALA ARQUER, J. M., «El Estado neutral», *Revista española de derecho administrativo*, 42, 1984.

- SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de derecho administrativo.*, Madrid, Centro de Estudios Ramon Areces, 1991.
- «La prerogative de los órganos constitucionales: apuntes mínimos sobre un tema que no lo es», *Revista española de derecho constitucional*, 28 (84), 2008.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «El problema de la renovación de los órganos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, 77, 2010.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.; PAUNER CHULVI, C., *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
- SCHEDLER, A., «Conceptualizing Accountability», en A. SCHEDLER, L. J. DIAMOND, M. F. PLATTNER (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- TAJADURA TEJADA, J., «La jefatura del Estado como "poder neutral" en los regímenes parlamentarios de Italia y España», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2020.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., «Discurso con ocasión de la renovación del Tribunal en 1989», en *Tribunal Constitucional. Discursos de sus Presidentes (1980-2005)*, Madrid, Tribunal Constitucional - Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2006.
- TUORI, K., «Popular sovereignty and independent bodies», en I. Nguyen, S. Bragdø-Ellenes, I. L. Backer, S. Eng, B. e. Rasch (eds.), *Uten sammenfor- ligning*, Bergen, Fagbogforlaget, 2020, pp. 645-668.
- TUSHNET, M., «Institutions protecting constitutional democracy: Some conceptual and methodological preliminaries», *University of Toronto Law Journal*, 70 (2), 2020.
- VILALTA REIXACH, M., «Las garantías de independencia de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022.