



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

INFORME SOBRE SI PROCEDE QUE EL SENADO SE DIRIJA A LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN CON LAS PROPUESTAS DE CANDIDATOS DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL REANUDARSE EL PROCESO DE ELECCIÓN

En la reunión de la Junta de Portavoces del día 25 de mayo de 2010, el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado planteó que sería conveniente que la Secretaría General del Senado informase sobre si, antes de reanudarse el proceso de su elección como se había solicitado por la Portavoz del Grupo Socialista, procede dirigirse a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para que ratifiquen o mantengan los candidatos propuestos para Magistrados del Tribunal Constitucional, debido al tiempo transcurrido desde que realizaron las propuestas (29 septiembre de 2008); y en el caso concreto de los Parlamentos Vasco y de Galicia que se informara sobre si procede que realicen una nueva propuesta por haber cambiado su composición tras la celebración de elecciones. Los Portavoces del resto de los Grupos también se manifestaron a favor de la conveniencia de examinar estos extremos.

Oídos los Portavoces, el Presidente del Senado, en la reunión de la Mesa que se celebró ese mismo día, encomendó a la Secretaría General del Senado la elaboración de este Informe.

I. Procedimiento previsto para la elección por el Senado de Magistrados del Tribunal Constitucional y participación en el mismo de las Asambleas Legislativas Autonómicas

Lo primero que debe decirse es que el procedimiento seguido hasta ahora para la elección de cuatro Magistrados por el Senado –cuyas fases se detallan de forma resumida en el anexo 1- se ha ajustado plenamente a las previsiones normativas establecidas en los artículos 159.1 de la Constitución y 16.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como a las normas generales para las propuestas de elección de personas previstas en el Capítulo I del Título IX del Reglamento del Senado con las especialidades introducidas por el artículo 184.7.

Justamente una de estas especialidades, introducida como novedad mediante la reforma de 2007 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, consiste en que los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento del Cámara.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Así pues, el Reglamento del Senado es la norma que debe precisar el procedimiento concreto para hacer posible la intervención de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde al Senado. Concretamente, y tras la reforma que tuvo lugar en 2007, en el artículo 184.7 se detallan las especialidades de este procedimiento:

“La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades:

a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo.

b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir y otros candidatos.”

Por tanto, debe afirmarse que todas las actuaciones del Senado en ejercicio de esta competencia de elección y la articulación de estas actuaciones con las que se atribuyen a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de proposición de candidatos, se encuentran sometidas al procedimiento regulado por el Reglamento del Senado. Fuera de este marco normativo queda, claro está, la fase interna de selección de candidatos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sometida a la regulación que a tal efecto haya establecido cada una de ellas.

En general, la función del procedimiento parlamentario –con sus especificidades- es la misma que tienen el resto de procedimientos conocidos (administrativo, judicial): es el *iter* jurídicamente regulado *a priori* para la producción de actos, lo que constituye una garantía fundamental de que las actuaciones sean realizadas conforme a un orden previamente establecido y no de forma arbitraria, atendiendo así a las exigencias del principio de seguridad jurídica.

A su vez, el procedimiento lo integran un conjunto de actos, de diverso valor cada uno de ellos, que pueden responder a reglas propias de validez e incluso resultar

de un procedimiento específico, distinto del procedimiento principal, sin perjuicio de su carácter instrumental de la resolución final. De esta manera, hay que partir de la base de que un procedimiento es una serie de actos con una relación lógica entre sí que se desarrollan a lo largo del tiempo, determinados por referencia a un acto de iniciación y finalización, y que se impulsan de oficio cuando se trata del ejercicio de potestades públicas en general.

Respondiendo a esta configuración general, el procedimiento parlamentario de elección de Magistrados del Tribunal Constitucional incluiría los siguientes actos:

1. Apertura por la Mesa de la Cámara de un plazo para la presentación de candidaturas (artículo 184.1 RS).
2. Comunicación del Presidente del Senado a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de dicho plazo (artículo 184.7 a) RS).
3. Presentación por las Asambleas Legislativas, en ese plazo, de un máximo de dos candidatos (artículo 184.7 a) RS).
4. Calificación y admisión a trámite por la Mesa de las candidaturas (artículos 36.1 c) y 184.4 RS).
5. Remisión a la Comisión de Nombramientos de las candidaturas admitidas (artículo 184.5 RS).
6. En caso de inadmisión, se dará cuenta a la Asamblea autora de la propuesta, que podrá presentar nuevo candidato en el plazo que al efecto establezca la Mesa (artículo 184.4 RS).
7. Comparecencia de los candidatos admitidos en la Comisión de Nombramientos (artículo 185.3 y 184.7 b) RS).
8. Propuesta de la Comisión de Nombramientos al Pleno (artículo 184.7 b) RS).
9. ~~Deliberación y votación en el Pleno (artículo 186 RS).~~

De acuerdo con este procedimiento, sólo se prevén hasta cuatro posibles momentos en los que se entabla una relación entre el Senado y las Asambleas autonómicas:

1. Comunicación del Presidente del Senado a los Presidentes de las Asambleas autonómicas del plazo para la presentación de candidaturas.
2. Comunicación de las Asambleas al Senado de sus propuestas de candidaturas.
3. Comunicación del Senado a las Asambleas autoras de las propuestas no admitidas para que presenten un nuevo candidato.
4. Comunicación por dichas Asambleas al Senado del nuevo candidato.

Por tanto, una primera conclusión es que el procedimiento previsto en el Reglamento, al que hay que atenerse, establece de forma tasada los supuestos de relación entre el Senado y las Asambleas autonómicas, y entre los mismos no está contemplado que el Senado, por las circunstancias que sean, en este caso, por el tiempo transcurrido desde que se presentaron las propuestas, pueda de nuevo dirigirse a las Asambleas para solicitarles algún tipo de ratificación de las propuestas inicialmente formuladas en tiempo y forma.

II. Validez de las propuestas de candidatos ya presentadas

Junto a esta conclusión, que se desprende del examen del procedimiento previsto, cabe hacer otra basada en un análisis de los efectos que tiene la propuesta autonómica como acto integrante del procedimiento.

Siguiendo la secuencia cronológica marcada por el procedimiento, el Presidente del Senado comunicó a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas el día 21 de noviembre de 2007 la apertura de un plazo para la presentación de candidaturas hasta el 15 de diciembre, que a petición de diversas Asambleas fue suspendido. Posteriormente, el 31 de julio de 2008 la Mesa del Senado levanta la suspensión del plazo y fija que finalice el 29 de septiembre.

Tiene entonces lugar la intervención de las Asambleas en esta fase inicial del procedimiento mediante la remisión de comunicación oficial al Senado de las propuestas de candidatos. Se produce así formalmente, como un acto del procedimiento, la presentación de las candidaturas.

Esta propuesta de candidatura es el resultado de un acuerdo adoptado por cada Asamblea, conforme a sus propios procedimientos internos, que es comunicado al Senado. Al provenir oficialmente estas propuestas de los órganos legitimados y cumplir los requisitos formales exigidos (presentación en plazo y propuesta de un máximo de dos candidatos acompañada de la documentación necesaria), las misma gozan para el Senado, tomando la expresión del lenguaje administrativo, de una "presunción de validez". Es decir, se trata de propuestas que para el Senado están válidamente presentadas a todos los efectos, con independencia de que posteriormente puedan no superar el juicio de admisión a trámite si los candidatos propuestos no reúnen los requisitos exigidos.

Volviendo a la teoría general de los procedimientos, que aquí cabe aplicar, la relación entre los diferentes actos que constituyen el procedimiento -de resolución o definitivos y actos de trámite-, determina la consolidación de los actos que se

van produciendo, que no son eliminables o revocables sin más. La consideración del procedimiento como sucesión de trámites dirigidos a una finalidad obliga a tener en cuenta la adquisición de una especial fijeza de efectos de los actos ya producidos, que sólo podría ser puesta en cuestión al amparo de lo que, en su caso, prevea expresamente la normativa aplicable.

En consecuencia, basándose en este principio de presunción de validez y de consolidación y fijeza de los actos, la Cámara debe reputar válidas las propuestas presentadas y por ello no procedería solicitar a las Asambleas ningún tipo de ratificación o convalidación. Esta presunción se mantiene además intacta hasta el momento, sin quedar afectada por el transcurso del tiempo, pues no se ha recibido manifestación de ninguna Asamblea en contrario.

Existe un único supuesto, anteriormente indicado, en el que la regulación del Reglamento obliga de forma expresa a que una Asamblea Legislativa autonómica presente una nueva propuesta de candidato: en el caso de que la Mesa del Senado no admita a trámite una propuesta por no reunir los requisitos constitucionales y legales establecidos, supuesto en el que el artículo 184.4 RS es aplicable por remisión del apartado 7 del mismo precepto, lo que implica que la Mesa debe otorgar un nuevo plazo a la Asamblea para que ésta formule una propuesta distinta.

Otra conclusión supondría la reapertura no legalmente prevista -y por ello arbitraria- de plazos reglamentarios que afectan a terceros, y en la medida en que, por esta vía, se sustituyera algún candidato, podría producirse para el sustituido una vulneración de su derecho fundamental de acceso a los cargos públicos previsto en el artículo 23.2 CE.

III. El caso de los Parlamentos Vasco y de Galicia

La otra cuestión que se debe examinar en este Informe tiene que ver con la posibilidad de que estos dos Parlamentos puedan realizar nuevas propuestas de candidatos al haberse renovado su composición tras la celebración de elecciones autonómicas y producirse una variación entre la mayoría parlamentaria actual de esas Cámaras y la que propuso en su día a los candidatos ahora presentados.

Pues bien, continuando con la línea argumental expuesta anteriormente, parece que el Senado debe presumir la validez de la propuesta hecha en su día por dichos Parlamentos, como un acuerdo legítimamente adoptado por quienes entonces componían esos órganos y que reunía todos los requisitos formales antes mencionados.

Igualmente debe tenerse en cuenta que ese acuerdo fue adoptado por los Parlamentos Vasco y de Galicia de forma definitiva. Por tanto, a efectos de su situación de tramitación parlamentaria, este asunto se encontraría concluido y sería imposible que volviera a ser tramitado por las nuevas Cámaras porque no figura entre sus asuntos pendientes.

La aprobación que se hizo por aquellas Cámaras de una propuesta de candidatos es un asunto terminado por la vía de su finalización natural, sin que la existencia de un nuevo mandato afecte al procedimiento concluido. Esto es también lo que ocurre en el caso de los órganos unipersonales o colegiados de las Administraciones Públicas, en los que la alteración de la titularidad o de composición no afecta, como es lógico, a los actos emanados del órgano, ya que son del propio órgano y no de una composición concreta del mismo.

Por otra parte, si la nueva Cámara se pronunciara otra vez sobre la propuesta de candidatura, ello daría lugar a la existencia de dos propuestas sobre el mismo objeto, cuando la primera ya ha quedado incorporada al expediente del Senado desde 2008. Para que esto no ocurriera, la nueva Cámara tendría que dejar sin efecto la primera propuesta mediante un acto contrario a la misma, lo que no está previsto reglamentariamente.

Y son asimismo aplicables a este supuesto las consideraciones hechas al final del apartado anterior relativas a la imposibilidad de reabrir plazos de forma no legalmente prevista y a la eventual vulneración del derecho fundamental al acceso a los cargos públicos previsto en el artículo 23.2 CE respecto de los candidatos previamente propuestos.

CONCLUSIONES

1.- En el proceso de elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde realizar, el Senado ha actuado con sujeción plena al procedimiento que establecen la Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y su Reglamento, procedimiento al cual se halla vinculado. Ese procedimiento constituye una garantía para todos los que intervienen en él y apartarse del mismo puede suponer incurrir en arbitrariedad.

2.- El procedimiento regulado en el Reglamento del Senado tasa los supuestos de relación entre el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de modo que entre tales supuestos no figura el de una solicitud de ratificación de las propuestas efectuadas por demora en el desarrollo del procedimiento.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

7

3.- Las propuestas presentadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas hasta el 29 de septiembre de 2008 gozan de presunción de validez y pueden considerarse firmes.

4.- Una vez presentadas las propuestas, sólo existe un supuesto reglamentariamente previsto en el que el Senado debe obligatoriamente dirigirse a una Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas: cuando la Mesa del Senado inadmita a trámite una propuesta. En este supuesto debe abrir un nuevo plazo para la sustitución del candidato inadmitido.

5.- Las propuestas formuladas por los Parlamentos Vasco y de Galicia antes de las respectivas elecciones autonómicas de 2009 deben reputarse válidas y vigentes al haberse adoptado por Asambleas Legislativas en pleno ejercicio de sus funciones y tratándose de un acto de las mismas respecto de un asunto que para tales Parlamentos ha finalizado.

6.- La presentación de nuevas propuestas de candidatos en supuestos distintos del indicado podría vulnerar el derecho fundamental de los candidatos sustituidos al acceso a los cargos públicos regulado en el artículo 23.2 CE.

Palacio del Senado, a 31 de mayo de 2010



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

8

ANEXO 1

RESUMEN DE LAS FASES REALIZADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN POR EL SENADO DE CUATRO MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VIII LEGISLATURA

27 de julio de 2007

La Presidenta del Tribunal Constitucional comunica la expiración del mandato de los cuatro Magistrados nombrados a propuesta del Senado y solicita el inicio del procedimiento de designación de nuevos Magistrados.

21 de noviembre de 2007

Acuerdo de la Mesa del Senado de apertura de un plazo para la presentación de candidaturas hasta el día 15 de diciembre de 2007 a las 14 horas.

4 de diciembre de 2007

Se suspende el plazo hasta que la Mesa de la Cámara de la siguiente Legislatura adoptara una decisión al respecto.

El expediente se traslada a la IX Legislatura.

IX LEGISLATURA

31 de julio de 2008

Se levanta la suspensión del plazo para la presentación de candidaturas y se fija que finalice el 29 de septiembre de 2008.

30 de septiembre de 2008

Se conocen por la Mesa del Senado las candidaturas presentadas.

Dado su número (23) y el volumen de documentación presentada, se deja pendiente su calificación y se solicita a la Secretaría General un informe sobre el cumplimiento por los candidatos de los requisitos exigidos por la Constitución



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

española, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el Reglamento del Senado.

14 de octubre de 2008

Se distribuye a la Mesa el informe de la Secretaría General del Senado de 13 de octubre de 2008.

Se acuerda volver a examinar este asunto en la reunión de la siguiente semana.

21 de octubre de 2008

La Mesa acuerda solicitar aclaraciones sobre determinados extremos de algunas de las candidaturas presentadas, abriendo un plazo para su presentación hasta las 14 horas del 31 de octubre de 2008.

4 de noviembre de 2008

La Mesa acuerda incorporar al expediente la nueva documentación aportada por las Asambleas a las que se les había solicitado aclaración para ser analizada en el momento oportuno, quedando pendiente la decisión de la Mesa respecto a la admisión a trámite de las candidaturas.
