

Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades*

Francisco Manuel García Costa **

Resumen

Constituye el objeto del presente trabajo el examen de la actividad parlamentaria en materia de nombramiento de cargos públicos. Al respecto, proponemos un modelo de análisis consistente en reducir a unidad y estructura los diversos regímenes jurídicos existentes sobre la materia tomando como parámetro de ordenación la *forma o modalidad* a través de la que se realiza dicha intervención parlamentaria. La utilización de este parámetro, en lugar de otros como la condición de la autoridad designada, responde a la tesis de que a cada una de las formas de gobierno (sistema parlamentario, sistema presidencialista, sistema semipresidencialista) de la forma de Estado Constitucional le corresponde su correlativa modalidad de participación parlamentaria.

Palabras claves

Parlamento, Constitución, nombramiento de autoridades, derecho constitucional comparado.

Abstract

The purpose of this article is to examine parliamentary activity related to the appointment of public officials. We propose a model of analysis that consists of organizing the different legal systems following the criterion of the *form or mode* in which parliaments act in this regard. The use of this criterion, instead of others such as the condition of the designated authority, responds to the thesis according to which each type of constitutional state (parliamentary system, presidential system, and semi-presidential system) is associated with a form of parliamentary participation.

Keywords

Parliament, constitution, power to appoint public officials, comparative constitutional law.

* El presente artículo reelabora una publicación previa del mismo autor: "La elección de autoridades por la Asamblea Regional de Murcia" (*Anales de Derecho* 24 [2006], pp. 119-157).

** Universidad de Murcia.

1. Introducción

El análisis comparado evidencia que los parlamentos tienen atribuidas competencias en materia de nombramiento de funcionarios, de autoridades y, en general, de todo tipo de cargos públicos. Es éste, precisamente, el objeto de las siguientes líneas, en las que examinaremos los diferentes modelos de participación de las asambleas parlamentarias en el nombramiento de cargos públicos.

Consecuentemente, podemos proponer liminarmente como hipótesis de trabajo que las formas de intervención parlamentaria en los procesos de nombramiento de magistraturas públicas son las siguientes tres:

- a) la elección, que constituye la forma de intervención propia de los parlamentos de la forma de gobierno “parlamentaria”;
- b) la autorización de las propuestas de nombramiento presentadas por el Gobierno, la cual constituye la forma de participación propia de los parlamentos de la forma de gobierno “presidencialista”;
- c) la designación por acto de la presidencia del parlamento, que constituye la forma de intervención propia de los parlamentos de la forma de gobierno “semipresidencialista”.

Obsérvese que hemos reducido a unidad y estructura los diversos regímenes jurídicos existentes sobre la materia tomando como parámetro de ordenación la *forma o modalidad* a través de la que se realiza dicha intervención parlamentaria. La utilización de este parámetro, en lugar de otros como la condición de la autoridad designada, responde a la tesis que intentaremos desarrollar y exponer en las líneas siguientes, según la cual a cada una de las formas de gobierno (sistema parlamentario, sistema presidencialista, sistema semipresidencialista) de la forma de Estado Constitucional le corresponde su correlativa modalidad de participación parlamentaria.

No podemos dar por concluida esta presentación sucinta de las formas de intervención parlamentaria en el nombramiento de cargos públicos sin recordar que, junto a las tres modalidades anteriores en las que el parlamento participa de manera decisiva en la designación de autoridades, existen otras tantas en las que las asambleas parlamentarias intervienen de manera mediata e indirecta en esta materia. Estas últimas son las siguientes:

- a) el establecimiento de la exigencia de que el Gobierno haya de recabar preceptivamente del parlamento la emisión de un informe con

efectos no vinculantes sobre su propuesta de designación de cargos públicos, sistema establecido al menos en Italia por la *Legge 24 gennaio 1978, n.14., sulle nomine negli enti pubblici*, en la que se obliga al presidente del *Consiglio*, al *Consiglio* o a un ministro a requerir del parlamento un informe no vinculante (*il parere*) sobre la idoneidad de los candidatos propuestos para ocupar los cargos de presidente y vicepresidentes de los entes públicos italianos. Si bien el informe emitido por el parlamento no es jurídicamente vinculante, ello no ha impedido la formación de una costumbre parlamentaria en este sentido, dado que un informe desfavorable siempre ha situado al Gobierno en una posición delicada que le ha obligado a retirar la candidatura propuesta;

b) la comparecencia obligatoria del Gobierno para informar de los criterios que legitiman sus propuestas de nombramiento;

c) la fiscalización de la actividad en materia de nombramientos del Gobierno como uno de los distintos ámbitos de su acción sometido a su control en el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno.

A continuación examinaremos tan sólo las tres primeras: la elección, la autorización y la designación por acto de la presidencia. Ello se debe a su condición de auténticas y verdaderas modalidades de intervención en el nombramiento de cargos públicos, pues en ellas las asambleas parlamentarias deciden efectivamente el llamamiento de una concreta persona como titular de un determinado órgano público. En las otras formas, la institución parlamentaria tan sólo ejerce funciones inspectivas y en modo alguno decisivas, dado que en ellas la participación en el procedimiento de investidura de la autoridad no reviste caracteres ni efectos vinculantes. Efectivamente, el informe que el Gobierno ha de recabar preceptivamente del parlamento italiano con relación a su propuesta de nombramiento no está dotado de eficacia vinculante; por su parte, la obligación gubernativa de informar al parlamento de los criterios tenidos en cuenta a la hora de designar cierta autoridad se reduce, precisamente, a proporcionar dicha información. Por último, el tercer supuesto que hemos señalado representa, sin duda, una de las expresiones de la función de control de la acción del Gobierno típica de los regímenes parlamentarios que, como es consabido, se configura como un control sucesivo y centrado sobre todos los ámbitos propios de la acción del complejo Gobierno-Administración.

2. La elección

Cabe reconducir qué sea o en qué consista la elección parlamentaria a los cauces delimitados de una definición afirmando que es el llamamiento realizado por el parlamento a una persona para ocupar un cargo público tras una deliberación pública entre la mayoría y la minoría políticas en torno a la idoneidad y al cumplimiento de los requisitos legalmente previstos por parte del candidato a ocupar dicho cargo público.

Estos elementos constituyen el *proprium* de la elección de autoridades realizada por el parlamento, y la diferencian de otras formas de investidura de magistraturas, autoridades y cargos públicos. Examinemos a continuación sus características.

En primer lugar, cabe apuntar que el llamamiento o señalamiento a una persona para ocupar un cargo público realizado por el parlamento sólo puede vertebrarse mediante una elección. Ésta es desarrollada primordialmente por el pleno, si bien, y de manera excepcional, puede ser realizada por las comisiones o por la mesa.

En los parlamentos bicamerales, la elección se atribuye, bien al pleno u otros órganos de cada una de las Cámaras, bien a ambas Cámaras, en cuyo caso éstas pueden reunirse en sesión conjunta, nombrar una comisión mixta encargada de realizarla o establecer un complicado procedimiento de colaboración consistente en que una de las Cámaras realiza la elección de una persona y la otra procede a su ratificación.

Toda elección parlamentaria se caracteriza, asimismo, por la especial dignidad conferida por la cualidad legitimadora del propio parlamento al haber entroncado con el órgano que constituye la expresión institucionalizada del principio político-representativo. Debemos, asimismo, recordar que esta legitimidad democrática primaria presenta una redoblada significación en los regímenes asentados formalmente sobre su legitimidad monista, pues las únicas autoridades distinguidas con ella son las elegidas por el parlamento.

Como otra de las características de la elección parlamentaria, debemos señalar la intervención en ella tanto de la mayoría como de la minoría políticas. Al margen de la participación en la deliberación parlamentaria sobre la idoneidad de los candidatos, la minoría puede intervenir de una manera real y efectiva en la elección mediante la exigencia de mayorías reforzadas, en cuyo caso la mayoría política ha de alcanzar un compromiso con ella, con el cual puede conseguirse la neutralización política de la autoridad elegida.

La última de las notas de una elección parlamentaria se refiere a la deliberación pública sobre las razones que la han avalado. En toda elección parlamentaria, tanto la mayoría como la minoría políticas deben someter a discusión y enmienda los motivos que fundamentan su propuesta de nombramiento, referidos a los antecedentes, méritos profesionales e idoneidad del candidato, y deben acreditar el cumplimiento por parte de éste de los requisitos objetivos constitucional o legalmente exigidos.

Una vez analizadas las características de toda elección parlamentaria de magistraturas públicas, es preciso hacer referencia al hecho de que la misma constituye, junto con el nombramiento real, la elección popular y el sorteo, una de las principales formas históricas de nombramiento de las magistraturas públicas, presente en las asambleas representativas de las principales organizaciones políticas históricas. Como ejemplos representativos podemos citar los siguientes:

- la *Gerusía*, la corporación parlamentaria hispano-cartaginesa, designaba a la mayor parte de los magistrados;
- el Senado romano, igualmente, nombraba algunas autoridades públicas como, por ejemplo, determinados embajadores;
- por su parte, las corporaciones representativas de los distintos reinos germánicos elegían a sus reyes, como así sucedió en la de los reyes de la monarquía hispano-visigótica y, por influencia de ésta, en la de los reyes de los incipientes reinos cristianos de la Alta Edad Media, como el astur-leonés;
- los distintos preparlamentos de la Baja Edad Media y de la Edad Moderna tuvieron encomendado el nombramiento de una serie de magistraturas entre las que no sólo se encontraba el rey, en el caso de las monarquías electivas, o los miembros de la regencia y los tutores del rey menor, en el caso de las monarquías hereditarias, sino también otros oficiales públicos. Entre ellos podemos citar la designación de los miembros de las diversas Diputaciones dependientes, respectivamente, de las Cortes catalanas, valencianas y navarras, que constituyen precedentes de los actuales órganos parlamentarios auxiliares, o la de los jueces del tribunal dependiente de las Cortes de Aragón que tenían encomendado el enjuiciamiento del justicia mayor de Aragón en determinados supuestos¹.

¹ La designación parlamentaria de magistraturas tiene, asimismo, una presencia significativa en el pensamiento político de la Edad Moderna, sobre todo en el utópico, siendo varios los autores que dedican pasajes de sus obras a reflexionar sobre ella. Estas referencias en muy pocas ocasiones tienen por objeto la descripción y el

La elección de personas también fue una de las competencias ejercidas por las asambleas representativas previstas en las diferentes cartas coloniales norteamericanas, hasta el punto de que en el siglo XVII fue la forma de nombramiento de autoridades más importante junto con la elección popular y, llegado el siglo XVIII, se convirtió en la forma común de todas ellas.

A pesar de esta tradición colonial, la elección de autoridades no fue atribuida al Congreso de los Estados Unidos. Las razones de esta decisión se esgrimieron en varias de las sesiones de la Convención de Filadelfia y, en esencia, apuntaban a la realidad de que, tal y como comentaba Hamilton en *El Federalista*, “en todo caso en que se ejercite este poder de hacer nombramientos por una asamblea, debemos estar preparados para ver en plena acción todas las antipatías y las simpatías, los antagonismos y las preferencias, las aficiones y las animadversiones, tanto particulares como de partido, que experimentaron los distintos componentes de la Asamblea” (Hamilton et al., 1943: 332).

En cualquier caso, la designación parlamentaria de magistraturas públicas no desapareció totalmente del sistema norteamericano, pues ésta se conservó, bien que como una de las peculiaridades del modelo federal de este país, para la designación por parte de las legislaturas estatales de los senadores correspondientes a cada uno de los estados hasta 1913, año en el que se aprobó la XVII Enmienda constitucional que sustituyó la elección parlamentaria de los senadores por la elección popular.

Excluida la elección parlamentaria de autoridades como una de las funciones del Congreso de los Estados Unidos y, con ello, como una de las funciones de los parlamentos de los Estados de los regímenes presidencialistas, la elección de autoridades sólo podía existir como competencia de los parlamentos de los nacientes Estados constitucionales europeos. Por ello, esta función aparece vinculada a la evolución del principio de separación de poderes y de la estructura orgánica de los Estados de la forma de gobierno parlamentaria. Tal vinculación nos ha permitido trazar tres fases de su evolución.

comentario de los nombramientos parlamentarios realizados por los preparlamentos de la época; antes bien, en las mismas encontramos propuestas, ciertamente en clave utópica, de su utilización como forma ideal de nombramiento de Autoridades. Así sucede con Moro, Hume y Campanella, quienes proponían que el Parlamento de sus ciudades ideales se encargase del nombramiento de Autoridades, no sólo del de los respectivos.

La primera de ellas abarca desde principios del siglo XIX hasta el primer tercio del siglo XX y se caracteriza por la presencia de un reducido número de autoridades de elección parlamentaria y por la inexistencia de los que podríamos denominar, con M. Prêlot, como “procedimientos electorales”².

La designación de oficiales públicos se consideraba entonces una actividad parlamentaria menor y marginal. “Nombrar los magistrados de todos los Tribunales civiles y criminales” y “proveer todos los empleos civiles y militares” —para utilizar los términos propios del artículo 171.5º de la Constitución española de 1812— constituían prerrogativas regias en modo alguno cercenadas por unas asambleas representativas excepcionalmente encargadas de la elección de un elenco limitado de autoridades.

En esta etapa, el parlamento elegía a aquellas magistraturas que necesariamente habían de recibir la legitimidad del parlamento en su condición de *fons legitimidade*, como los presidentes de la III República francesa; a los componentes de una serie de órganos parlamentarios auxiliares, como los distintos tribunales de cuentas y *Ombudsmen*; a los jueces de los altos tribunales de justicia, como los magistrados del Tribunal del Imperio Austríaco; y, por último, a los miembros de órganos *sui generis* presentes en los momentos originarios de formación del Estado Constitucional y que irían desapareciendo conforme el magno edificio de este tipo de Estado se construya, como, por ejemplo, la Junta Suprema de Censura prevista por los Decretos de Libertad Política de Imprenta y que constituye la primera elección encomendada a las Cortes españolas.

La historia de los nombramientos parlamentarios en Europa entra en su segunda fase con la creación de los distintos tribunales constitucionales en el primer tercio del siglo XX. Se considera entonces que uno de los mecanismos fundamentales para asegurar la independencia, y así la imparcialidad, de los componentes de estos tribunales es la atribución de su nombramiento a la institución parlamentaria. Con ello, la elección de autoridades por el parlamento aparece vinculada ya no sólo a la naturaleza representativa de esta institución; aparece ahora relacionada, por primera vez, a su singular conformación dialéctica que posibilita que todas sus decisiones, y como una de ellas la designación de cargos, hayan sido acordadas por el complejo Gobierno-mayoría parlamentaria y la minoría parlamentaria.

² Este autor examina en el Capítulo XV de su *Droit Parlementaire Français* las “*procédures electorales*” (p. 108).

La tercera etapa de la elección de autoridades, la actual, comienza hacia finales de la década de 1970 con la aparición de las denominadas “autoridades administrativas independientes”³ y llega hasta el momento presente.

En esta tercera fase, las transformaciones del parlamento han operado un auténtico giro copernicano en la comprensión clásica de la actividad en estudio, que en la actualidad presenta nuevos perfiles bien distantes de los que tradicionalmente la caracterizaban, hasta el punto de que podemos afirmar que constituye la principal de las formas de participación del parlamento en el nombramiento de autoridades públicas.

El primer rasgo del nombramiento de titulares de órganos públicos en el parlamento del siglo XXI es su presencia en el acervo competencial de la mayor parte de las instituciones parlamentarias.

Frente a los dieciséis parlamentos nacionales europeos que en 1977 elegían cargos públicos (AA. VV., 1977: 829-835), hoy todos ellos tienen encomendada esta actividad, tanto los de Estados semipresidencialistas, como los de Estados parlamentarios (España⁴, Italia⁵) y los presidencialistas

³ En 1984 aparece en España el primer estudio sobre esta nueva figura organizativa. Se trata del trabajo del profesor Sala Arquer, “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes”, que se convertirá en un clásico en la materia. En él se constata que “uno de los fenómenos más interesantes del Derecho Público en la hora actual es la aparición de una serie de instituciones que- de modo más o menos explícito- hacen de la independencia frente a directrices político-gubernamentales, nota esencial de su régimen jurídico”. Sala Arquer encuentra el fundamento de la creación de estas instituciones en la “necesidad de colocar fuera de la contienda política partidista determinadas funciones administrativas singulares” (pp. 401 y 402). Para T. R. Fernández Rodríguez, las autoridades administrativas independientes “constituyeron un fenómeno episódico y coyuntural, como la propia situación política que les dio vida” (1989: 429).

⁴ La Constitución española regula la designación de Autoridades públicas por las Cortes Generales en los siguientes extremos: 1.º) Sus artículos 66.2 y 79.2 encomiendan a las Cortes Generales la “elección de personas”, al disponer, respectivamente, que “las Cortes Generales [...] tienen las demás competencias que las atribuya la Constitución” y que “los acuerdos parlamentarios, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para *elección de personas* establezcan los Reglamentos de las Cámaras” (la cursiva es nuestra); 2.º) La C. E. confiere al nombramiento de Autoridades un tendencial valor como forma, siendo tendencia de toda elección parlamentaria de Autoridades la exigencia de una mayoría especial para su validez; 3.º) La C. E., asimismo, remite la regulación de los términos en que se desarrollará toda elección de Autoridades a la

(Colombia⁶). Los parlamentos territoriales tampoco han permanecido ajenos a este fenómeno. Un examen de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas españolas evidencia cómo la designación de cargos no figuraba al principio entre sus atribuciones y cómo a partir de la segunda o tercera de sus respectivas legislaturas se incorpora al conjunto de ellas.

Su segunda característica consiste en el aumento constante y continuo de la nómina de autoridades cuyo nombramiento se encomienda a los parlamentos.

Efectivamente, hoy las asambleas representativas no sólo nombran a los miembros de sus órganos auxiliares, sino también a los titulares de las autoridades independientes, cuyo número y variedad aumenta exponencialmente en el ámbito de los parlamentos territoriales. Buen ejemplo de ello es la variopinta constelación de órganos públicos cuyos componentes son nombrados por los parlamentos de las comunidades autónomas españolas, entre los que se encuentran desde Asambleas de Cajas de Ahorro (Asamblea de Madrid), hasta Institutos de Estadística (Parlamento Vasco) y desde Consejos de Desarrollo Agroalimentario (Junta General del Principado de

autonomía reglamentaria; 4.^o) Por último, la C. E. atribuye a las Cortes Generales la designación del defensor del pueblo (art. 54), el nombramiento de la Regencia (art. 59) y, en determinadas circunstancias, el del tutor del rey menor (art. 60.1); la C. E., asimismo, atribuye tanto al Congreso de los Diputados como al Senado la propuesta de designación de cuatro miembros del Consejo General del Poder General (art. 122.3) y de cuatro miembros del Tribunal Constitucional (art. 159.1).

⁵ La Constitución italiana regula la designación de Autoridades del Parlamento italiano en los siguientes términos. En primer lugar, toda elección de Autoridades públicas se atribuye al Parlamento reunido en sesión conjunta, al *Parlamento in seduta comune*. En segundo lugar, la Constitución italiana establece una cuasi identificación entre designación de Autoridades y *Parlamento in seduta comune*, ya que éste sólo se reúne en una serie de supuestos que son, básicamente, los de elección de Autoridades. En tercer lugar, la norma constitucional prescribe que los únicos nombramientos que podrá realizar el Parlamento italiano son los expresamente contemplados en ella: el del *Presidente de la Repubblica* (art. 83.1); el de un tercio de los componentes del *Consiglio Superiore della magistratura* (art. 104) y el de cinco magistrados (*Giudici*) de la Corte Constitucional (art. 135). Mención aparte merece la originaria elección parlamentaria de los dieciséis jueces agregados que han de resolver el procedimiento de acusación al presidente de la República, hoy convertida en una designación realizada por el Parlamento mediante sorteo y no mediante elección.

⁶ Al respecto, la Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 173 que son atribuciones del Senado “elegir a los magistrados de la Corte constitucional y al Procurador General de la Nación”. Asimismo, su artículo 178 dispone que “La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales: 1. Elegir al Defensor del Pueblo”.

Asturias) o Institutos Generales de Artes Escénicas y Musicales (Parlamento de Galicia) hasta Institutos de la Mujer (Cortes de Aragón).

El tercero de los perfiles de la actual elección parlamentaria de cargos se refiere a la regulación pormenorizada de sus procedimientos. El exponente más perfecto y acabado de esta nueva realidad lo constituyen los procedimientos de nombramientos de las Cortes Generales en los que los candidatos propuestos a ocupar cargos públicos han de comparecer ante comisiones de nombramientos encargadas de informar sobre su idoneidad y su cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos.

El cuarto de ellos ha sido la emergencia con carácter significativo de un conjunto de distorsiones prácticas, vinculadas al denominado Estado de partidos, en virtud de las cuales los distintos partidos políticos “sustituyen” al parlamento en el ejercicio de esta función y se reparten entre sí la designación de las distintas autoridades cuya elección le corresponde a éste, fenómeno conocido como “sistema de cuotas” o “cuotificación”⁷.

Podemos concluir esta breve exposición de la elección parlamentaria de autoridades afirmando claramente y sin ambages que la importancia, relevancia y significación experimentada por la elección parlamentaria de cargos públicos ha supuesto la aparición de una nueva comprensión del lugar que la actividad en materia de nombramiento de autoridades ha de ocupar en el cuadro de las funciones del parlamento del siglo XXI y que, con ello, se han abierto horizontes inéditos en una esfera de actividad tradicionalmente ajena al parlamento, que coinciden precisamente con la escenificación del declive generalizado de gran parte de sus clásicas funciones.

3. La autorización

La autorización parlamentaria de las propuestas de nombramiento de autoridades presentadas por el Gobierno es la forma propia de participación de los parlamentos de los regímenes presidencialistas en la designación de magistraturas y, singularmente, la del Congreso de los Estados Unidos. La historia particular de esta modalidad aparece estrechamente unida al parlamento de este país, de tal manera que su análisis no puede ser realizado prescindiendo de su referente norteamericano.

⁷ Esta última es la denominación empleada por A. Rallo Lombarte en el Prólogo a la obra de C. Pauner Chulvi *La designación parlamentaria de cargos públicos* (Pauner, 2003: 18), el único trabajo de investigación sobre esta materia referido a las Cortes Generales.

La Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 regula, en la cláusula 2.^a de la sección 2.^a de su artículo II, la participación de una de las dos Cámaras que componen el Congreso de Estados Unidos, el Senado, en la designación de cargos públicos y establece la necesidad de que las propuestas de nombramiento de los miembros del Gobierno, de los altos funcionarios del ejecutivo, de los jueces y magistrados y de otros empleados públicos que el presidente le someta cuenten con su consejo y consentimiento (fórmula “*advice & consent*”⁸).

El *advice and consent* senatorial puede ser considerado sin ambages como el jalón más significativo de la tradición, iniciada a mediados del siglo XVII, de participación de las legislaturas coloniales en el nombramiento de autoridades. Tan es así que Nathaniel Gorham, uno de los padres constituyentes, recordaba en la Convención de Filadelfia cómo dicho sistema venía siendo utilizado en el estado de Massachussetts desde mediados del siglo XVII: “the advice & consent of the second branch was a method which has been used in Massachussetts for 140 years”⁹.

La regulación constitucional incorpora la propuesta de la Convención de Filadelfia, resultado de una serie de intensos y complicados debates que se sucedieron durante junio, julio, agosto y septiembre de 1787, en los que se propusieron hasta tres formas distintas de participación del Congreso de los Estados Unidos en esta materia.

Esta propuesta final constituyó una fórmula de compromiso con la que se dio satisfacción a los intereses tanto de quienes, como Hamilton o Madison, se oponían la participación del Senado en esta materia —pues consideraban que con ello el presidente perdería uno de sus más importantes poderes—, como de

⁸ El tenor literal de dicha cláusula es el siguiente: “He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments”.

⁹ Opinión recogida en AA. VV. (1999: 277). De esta misma opinión es Fisher, quien considera lo siguiente: “this method of dividing the power between the executive and the legislature was the result of a long development from the earliest colonial times” (1897: 105)

quienes, como Sherman, Mason o Rutledge la defendían —al esgrimir la necesidad de evitar un presidente fuerte que se pareciese al rey en todo “menos en el nombre”—. Esta propuesta de la Convención de Filadelfia, magníficamente analizada por Hamilton en los ensayos LXXVI y LXXVII de *El Federalista*, fue aprobada por las convenciones estatales con bastantes dificultades y se incorporó finalmente al texto constitucional norteamericano.

Las características principales de este segundo tipo de participación en la designación de Autoridades, en su formulación paradigmática del Senado de los Estados Unidos, son las siguientes:

- se trata de un sistema *checks & balances*, es decir, de una limitación recíproca entre el poder ejecutivo y el poder legislativo establecida para salvar la versión rígida del principio de separación de poderes delineada en la Constitución norteamericana;
- constituye uno de los dos objetos de la función de control del Gobierno desarrollada por el Congreso, junto con la autorización de los tratados internacionales;
- las autoridades cuyo nombramiento se somete a la autorización senatorial son numerosas y algunas de ellas, de la más alta significación, como los jueces del Tribunal Supremo, los miembros del gabinete, los embajadores y cónsules y los oficiales superiores de la Administración;
- por último, el presidente puede realizar nombramientos en los periodos de receso del Senado sin necesidad de su autorización; la duración de tales nombramientos se extiende hasta la expiración del siguiente periodo de sesiones del Senado.

La autorización senatorial de las designaciones presidenciales ha sufrido una evolución durante sus dos siglos de vigencia en el sistema constitucional norteamericano. Desde los primeros y limitados nombramientos de la presidencia de George Washington hasta el momento actual han sido varias las fases de su desarrollo, siendo las principales las siguientes: la propia presidencia de George Washington, en la que se establecieron las bases de la práctica de la cortesía senatorial y se produjo el primer rechazo senatorial de una propuesta para magistrado de la Corte Suprema; la presidencia de R. Hayes, en la que se produjo el mayor número de desautorizaciones senatoriales; y la de Andrew Jackson, con el establecimiento definitivo del “sistema de botín”, en el que los empleados públicos eran nombrados en función de consideraciones políticas y no a través de un sistema de mérito y capacidad. Con el paso del tiempo, al sistema de botín, triunfante con A. Jackson, se le ha impuesto el sistema de mérito. Por otra parte, el porcentaje de

empleados públicos nombrados tras la aprobación senatorial se ha reducido a menos del 10%.

Por otra parte, la aplicación práctica de este sistema ha provocado tres distorsiones:

- en primer lugar, las propuestas presidenciales de designación de los miembros del gabinete muy raramente han sido rechazadas: se encuentran tan sólo ocho casos en la historia constitucional estadounidense;
- en segundo lugar, el *advice & consent* de los empleos federales se ha transformado en su elección por los líderes del Senado;
- en tercer lugar, el consentimiento senatorial de las autoridades que desempeñan sus funciones en el ámbito estatal (jueces y oficiales de los tribunales federales, de circuito, etc.) se ha transformado en la denominada “cortesía senatorial” en virtud de la cual estos cargos se dejan en manos del senador del estado correspondiente, máxime si éste es del partido de la mayoría.

Una vez analizado el sistema del *advice & consent* del Senado de Estados Unidos de América, debemos recordar, como hemos adelantado al principio, que la autorización parlamentaria de las propuestas de nombramiento de autoridades aparece encomendada a los parlamentos de otros Estados de la forma de gobierno presidencialista y aun a las asambleas legislativas de los sistemas parlamentarios.

Efectivamente, muchos de los Estados presidencialistas han adoptado el sistema del *advice & consent*, y se pueden señalar entre ellos los siguientes:

- a) Argentina, según dispone el artículo 99 de su Constitución de 1994¹⁰;

¹⁰ Artículo 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos. Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite. 7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con

- b) Bolivia, según establece el artículo 66 de la Ley n.º 2650 de Reformas a la Constitución Política del Estado del 13 de abril del 2004¹¹;
- c) Chile, *ex* artículo 49 de la Constitución de Chile de 1980, reformada en 2001¹²;
- d) República Dominicana, en aplicación del artículo 23 de la Constitución de la República Dominicana de 2002¹³;
- e) México, en aplicación del artículo 89 de la Constitución de 1917¹⁴.

Por su parte, podemos referir algunos supuestos de autorización parlamentaria de propuestas gubernativas de designación de cargos públicos en los sistemas

acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución. 13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla.

¹¹ Ley n.º 2650 de Reformas a la Constitución Política del Estado del 13 de abril del 2004. Artículo 66.- Son atribuciones de esta Cámara: [...] 8. Aceptar o negar en votación secreta, los ascensos a General de Ejército de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, a Contralmirante, Almirante y Vicealmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, propuestos por el Poder Ejecutivo. 9. Aprobar o negar el nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios propuestos por el Presidente de la República.

¹² Constitución de Chile de 1980, reformada en 2001. Artículo 49.- Son atribuciones exclusivas del Senado: Aprobar, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los Senadores en ejercicio, la designación de los Ministros y Fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional.

¹³ República Dominicana, Constitución de 2002. Artículo 23.- Son atribuciones del Senado: 1. Elegir el Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes; 2. Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas; 3. Aprobar o no los nombramientos de funcionarios diplomáticos que expida el Poder Ejecutivo.

¹⁴ Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente; XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

parlamentarios. Así, el parlamento de España —las Cortes Generales— autoriza las propuestas de nombramiento del presidente y los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear presentadas por el ministro de Industria y Energía¹⁵.

Por su parte, el parlamento y el Senado italianos han de autorizar las propuestas de nombramiento del presidente y de los miembros de la *Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas*. La autorización de nombramientos se prevé, en efecto, para la designación del presidente y de los miembros de la *Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas*. El nombramiento de estos individuos se realiza por decreto del presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros sobre la propuesta del ministro del ramo. La propuesta del ministro, a su vez, ha debido contar con la autorización vinculante de las comisiones parlamentarias competentes de la *Camera dei deputati* y del *Senato*, las cuales adoptarán sus acuerdos por mayoría reforzada de tres quintos, que se transformará en mayoría absoluta si en el plazo de treinta días desde la recepción de la solicitud la Comisión no llega a un acuerdo.

4. La designación por la presidencia de la Cámara

La tercera de las formas de intervención de las asambleas parlamentarias en el nombramiento de autoridades es, como hemos señalado anteriormente, la designación por acto de la presidencia de la Cámara.

El origen de esta modalidad, relativamente reciente si se compara con las dos otras formas, se encuentra en la Constitución francesa de 1958, concretamente en la regulación que contiene en el artículo 56 de la designación de los componentes del Consejo Constitucional¹⁶. Si la elección de autoridades se

¹⁵ La Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre Creación del Consejo de Seguridad Nuclear establece en su artículo 5.º que “el Presidente y los consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previa comunicación al Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo de tres quintos de sus miembros, manifestará su aceptación o veto en el plazo de un mes a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación”.

¹⁶ El tenor literal de dicho artículo es el siguiente: “El Consejo Constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Además de los nueve miembros arriba mencionados, los ex Presidentes de la República serán miembros

concibe como la forma propia de participación en el nombramiento de cargos de los parlamentos de los sistemas parlamentarios y la autorización de las propuestas de nombramientos como la específica de los parlamentos de los regímenes presidencialistas, la designación por acto de la presidencia del Parlamento ha de ser interpretada, igualmente, como la modalidad propia de intervención en el nombramiento de autoridades de los parlamentos de los Estados de la forma de gobierno semipresidencialista: sin la creación de esta nueva forma de gobierno, no hubiera surgido esta tercera modalidad.

Actualmente, la designación de autoridades por acto de la presidencia del parlamento ha experimentado un destacado desarrollo entre las formas de participación en nombramientos por el parlamento italiano, en este caso como mecanismo para dulcificar los efectos perniciosos derivados de las distorsiones prácticas derivadas de la elección de autoridades consistentes en la distribución de los cargos a elegir por los distintos partidos políticos, fenómeno que ha venido siendo designado con los términos “sistema de cuotas”, “cuotización” en España y “*lottizzazione*” en Italia.

Las potestades de nombramiento de autoridades no eran tradicionalmente ajenas a la figura del presidente de asamblea en Italia, quien ya las venía desempeñando con respecto a los miembros de algunas comisiones parlamentarias. Hacia principios de la década de los años setenta, se atribuyó a la decisión conjunta del presidente de la *Camera dei Deputati* y del *Senato* el nombramiento de comisiones bicamerales de investigación, con lo que se inicia la colaboración entre ambos presidentes en la materia de nombramientos. Hacia la década de los años ochenta, se encomendó la designación del *Garante dell' editoria* (*Legge 5 agosto 1981, n.416. Garante dell' Editoria*) a un acto conjunto de los presidentes de asamblea parlamentaria, con lo cual el fenómeno creció exponencialmente en las décadas de los ochenta y noventa¹⁷ y se le hicieron estas atribuciones en razón

vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional. El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate”.

¹⁷ Iacometti nos describe este proceso de la siguiente manera: “La legislazione dell' inizio degli anni '80 ripropose il figurino dei Presidenti delle Camere come organi neutrali cui erano assegnate funzioni di nomina di soggetti incaricati di poteri talora ausiliari nei confronti delle assemblee parlamentari, che si intendevano isolare dall'influenza dell'Esecutivo. Veniva così affidato ai Presidenti il compito di esprimere la posizione essenziale delle Camere nell'ordinamento, senza attribuire ad esse poteri che non avrebbero forse potuto essere loro garantiti (se avessero dovuto sedere in riunione comune) se non con una revisione costituzionale. Il sistema di nomina che collegava le autorità da ultimo ricordate ai Presidenti delle Camere poteva

de su condición de órgano neutral que ostenta la representación de la Cámara, lo que lo convierte en un “hombre de la Constitución”.

La estela del nombramiento del *Garante dell' editoria* fue seguida por otras leyes que atribuyeron a un acto conjunto de los presidentes el nombramiento de miembros del Consejo de la Magistratura Militar y del Consejo Presidencial del Tribunal de Cuentas. Junto con el nombramiento de miembros de estos órganos, esta forma de participación en nombramientos también se utilizó para el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración de la RAI, así como del presidente y de los cuatro miembros del *Consejo de la Autorità garante della concorrenza e del mercato* —ex Art.10.2 de la *Legge* 287/1990—, de los nueve miembros de la *Commissione di garanzia per l' attuazione della legge sull' esercizio del diritto di sciopero* —ex Art. 3 de la *Legge* 146/1990— y de la *Autorità per la* por acto conjunto de los presidentes de las Cámaras —*vigilanza sui lavori pubblici*, ex Art. 5 de la *Ley* 109/94—. La *Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici* operada por la *Legge* 18 novembre 1998, n.415 ha mantenido la designación de sus miembros.

Bibliografía

- AA. VV. *Les Parlements dans le monde. Recueil des données comparatives*. París: Presses Universitaire de France (1977).
- AA. VV. *The debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America, Reported by J. MADISON*. Washington: Gaillar Hunt & J. Brown Scott Editors, The Lawbook Exchange, Ltd. (1999).
- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. “Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes”. En: *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Ed. A. Pérez Moreno. Madrid: Civitas (1989).
- Fisher, G. *The Evolution of the Constitution of the United States Showing that it is a Development of Progressive History and not an Isolated Document Struck Off at a Given Time or an Imitation of English or Dutch Forms of Government*. Philadelphia: Lippincott Company (1897).
- Hamilton, Madison, Jay. *El Federalista o La Nueva Constitución*. Trad. G. R. Velasco. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (1943).
- Iacometti, M. *I Presidenti di Assemblée Parlamentare*. Milano: Giuffrè (2001).

destare perplessità in chi tentasse di cogliere un'univoca ragione della scelta del legislatore a riguardo” (2001: 426-431).

- Pauner Chulvi, Cristina. *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados (2003).
- Prêlot, Marcel. *Droit Parlementaire Français*. París: Université de Paris.
- Sala Arquer, José Manuel. “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*.