

García Costa, Francisco Manuel:
La función electoral del Parlamento
Atelier Libros Jurídicos
Barcelona, 2009

Estudia el autor un tema que, hasta el momento, la doctrina española apenas había tratado, pese a generar problemas en no pocas ocasiones. Nos referimos a esa función menos conocida de los Parlamentos consistente en el nombramiento o en la participación en la elección de determinados cargos o autoridades, muchas veces de gran relevancia. La obra se estructura en cuatro capítulos, unas amplias conclusiones y un interesante apéndice bibliográfico y legislativo.

Comienza el libro constatando que una visión genérica muestra que los Parlamentos de nuestro entorno participan en la elección de determinadas autoridades de su país, principalmente, como señala García Costa, en «el de aquéllas que, en el contexto de progresiva conformación del régimen parlamentario, debían recibir la legitimidad democrática propia de las Asambleas legislativas».

Tras analizar los diferentes tipos de gobierno, el autor concluye que, a grandes rasgos y sin perjuicio de que se hayan producido influencias de unos en otros, puede resumirse lo que él denomina «la función electoral del Parlamento» en tres tipos de actividad: elección en el régimen parlamentario, autorización en el presidencialista y designación por acto de la presidencia de la Cámara en los semipresidencialistas.

La *elección* está condicionada por el propio carácter asambleario del Parlamento, lo que, como resalta el autor, implica que exista «una votación realizada tras un debate público entre la mayoría y la minoría políticas enderezado al convencimiento mutuo sobre la conveniencia del llamamiento a un determinado candidato para ocupar la titularidad de un concreto órgano».

★ Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

A continuación se centra el autor en el análisis de la *autorización*, haciendo especial hincapié en el *advice and consent* del Senado estadounidense, figura de larga tradición ya en las Legislaturas coloniales, desde mediados del siglo XVII. En este sentido, recuerda el autor como, a diferencia de lo que ocurría en Europa por aquel entonces (donde los oficiales públicos eran designados por el Rey) el «pueblo» participaba a través de sus asambleas en estos nombramientos tal y como terminó recogiendo en las Constituciones coloniales. El autor hace una detallada enumeración de las cartas coloniales (y de la regulación que hicieron del tema), así como del proceso constituyente en esta materia. Todo ello concluyó en la Constitución de 1787 con la adopción del *advice and consent* y no en la elección parlamentaria de Autoridades como sucedería en Europa. En general constata el autor que «la autorización parlamentaria de las propuestas presidenciales de cargos públicos» se encuentra recogida en los regímenes presidencialistas. Existe, no obstante, también en algunos parlamentos de régimen parlamentario como es el caso de Austria, República Checa, Italia o, en el caso español, en la regulación que hace el artículo 5 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre Creación del Consejo de Seguridad Nuclear.

La *designación* como acto de la Presidencia de la Cámara tiene origen en la Constitución francesa de 1958 y ha sido prevista también en Italia. Ambos casos son estudiados con cierto detalle por el autor. La justificación original de esta atribución de funciones al Presidente del Parlamento se encuentra en su supuesta neutralidad, si bien el sistema se ha distorsionado hasta el punto de que en Italia se habla de «lottizzazione» o reparto de cargos entre los grupos parlamentarios.

Otras formas de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades públicas a las que el autor dedica algunas páginas son las siguientes:

- Presentación y preselección de candidatos, como variantes de la elección.
- La objeción parlamentaria a los nombramientos realizados por el ejecutivo, variante de la autorización parlamentaria.
- La emisión de informe no vinculante sobre las propuestas gubernativas de nombramiento, característica del parlamento italiano en relación con ciertos nombramientos.
- Comparecencia del gobierno ante el Parlamento o de los candidatos ante las comisiones parlamentarias, para exponer los motivos que llevan a su decisión de nombrar a determinada autoridad. Ejemplo de ello es el nombramiento del gobernador del Banco de España, conforme al artículo 24.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España.
- La emisión de informe sobre la existencia de circunstancias personales o patrimoniales que generan conflicto de intereses con el cargo para el cual los candidatos han sido propuestos por el gobierno. La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administra-

ción General del Estado en relación, por ejemplo, con el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente y los vocales de la Comisión Nacional del Mercado de Telecomunicaciones y de la Comisión Nacional de la Energía, el fiscal General del Estado, etc. Destaca que sólo el Congreso de los Diputados efectúa el control, consecuencia del bicameralismo imperfecto español. Se distingue de la autorización tanto «por su objeto como por la naturaleza de dicha decisión»

El segundo capítulo del libro lo dedica el autor al estudio de la elección parlamentaria de autoridades en su historia. El punto de partida es el Estado constitucional, si bien en una extensa nota a pie de página esboza algunos de los hitos de esta función en momentos históricos anteriores. Comienza el autor diferenciando la evolución en los regímenes parlamentarios y presidencialistas. En estos últimos la nota característica es la exclusión de la elección parlamentaria de autoridades, siendo el prototipo el sistema norteamericano que analizó más extensamente en las primeras páginas del libro. Por su parte, en los regímenes parlamentarios, en un primer momento también se excluyeron de las funciones del Parlamento la elección de autoridades en aplicación del principio de separación de poderes. Si bien la evolución hacia el reconocimiento de esta función a los parlamentos, en sus diferentes modalidades, no tardaría en llegar, pues no puede olvidarse que en los sistemas parlamentarios no existe una total separación de poderes. Realiza el autor un pormenorizado estudio de diferentes constituciones europeas a lo largo de los s. XIX y XX sobre este tema y el progresivo aumento de autoridades cuyo nombramiento ha de pasar en algún momento por el Parlamento, en la medida en que se quiere que las mismas no sólo estén legitimadas, sino que también «neutralizadas políticamente por el Parlamento». A día de hoy el autor caracteriza la función de nombramiento de autoridades por el Parlamento en los regímenes parlamentarios por las siguientes notas: ampliación del número de autoridades sometidas en su nombramiento al Parlamento (ya no son sólo los componentes de sus órganos auxiliares o de órganos constitucionales, sino que también se extiende a autoridades independientes) e inclusión en las normativas parlamentarias de regulaciones concretas de los procedimientos de nombramiento.

La tercera parte del libro se dedica a un aspecto más práctico: la caracterización de la elección parlamentaria de autoridades como función electoral. Comienza delimitando el objetivo de esta función («señalamiento de cierto sujeto como miembro de un órgano público», lo que no implica el nombramiento) y distinguiéndola de otras similares (creación de órganos públicos, determinación de la instancia habilitada para designar a los componentes de dicho órgano, establecimiento de los requisitos exigibles a los candidatos que se postulan como miembros de ese órgano).

Notas que caracterizan la designación parlamentaria de autoridades frente a figuras como la designación real, el sorteo, la elección popular o la adquisición hereditaria, son «la transferencia de legitimidad democrática propia de la institución parlamentaria», la participación en el proceso tanto de la

mayoría como de la oposición parlamentarias, así como «la exposición pública de las razones que» fundamentan el nombramiento a través del debate en las Cámaras. Todo ello es estudiado con detalle por el autor. En cualquier caso, considera García Costa, que la designación debería ser realizada por el Pleno, dejando esta atribución a las comisiones o a la Mesa sólo para casos excepcionales.

A continuación analiza García Costa si la elección de autoridades puede considerarse una función parlamentaria pues, salvo excepciones, las Constituciones no la contemplan como tal expresamente. Trata el autor de comprobar si las notas de autonomía y esencialidad que están presentes en las funciones parlamentarias por excelencia (legislativa y de control) se encuentran también en la elección. Respecto de la primera de ellas (la autonomía) no duda el autor en vislumbrarla, tras compararla con las funciones legislativa, de control y de *indirizzo* político. Lo mismo le ocurre al considerar la elección parlamentaria de autoridades como parte de la esencia de esta institución. Reconociendo, pues, que la elección parlamentaria de ciertas autoridades es una función del parlamento, considera (siendo consciente de que no hay unanimidad doctrinal al respecto) que la denominación adecuada para la misma será la de función y, más concretamente, función electoral.

Tomando como punto de partida la tesis sostenida en el capítulo anterior de la función electoral, procede el autor en el último capítulo de la obra a tratar una serie de cuestiones de importancia:

- Qué autoridades son objeto de selección por el Parlamento: realiza una enumeración pormenorizada de los casos previstos en las Constituciones Hispanoamericanas y en las de la Unión Europea. Si bien se puede concluir en que es complejo establecer una clasificación, el autor propone una propia.
- Cuáles son los procedimientos parlamentarios a seguir: tampoco en esta materia podemos encontrar una línea común en las diferentes Cámaras. En términos generales García Costa clasifica las regulaciones parlamentarias de estos procedimientos por las siguientes notas: carácter concentrado, general, especular y perfecto del procedimiento. Destaca, asimismo, que en todos ellos se pueden apreciar fases de iniciativa, de presentación de candidaturas, de preparación, deliberación y votación de las mismas y, finalmente, la proclamación. No todos los reglamentos parlamentarios contemplan todas estas fases ni han evolucionado del mismo modo, lo que lleva al autor a establecer una serie de grupos según la etapa en la que se encuentre cada Cámara en relación con esta materia.
- Qué distorsiones pueden producirse o se han apreciado ya en experiencias concretas: básicamente estas distorsiones se derivan en la práctica de haberse producido un reparto, no pocas veces excesivo, de puestos entre los partidos políticos con representación parlamentaria, lo que impide en muchas ocasiones el efecto de neutralización política del órgano que en principio se buscaba, reproduciéndose la politización existente en

el Parlamento. Es interesante que el autor no se limite a exponer los problemas sino que proponga soluciones para evitar en lo posible las citadas distorsiones.

- Qué responsabilidad tiene el Parlamento en el ejercicio de esta función.

En términos generales podemos situar esta obra entre las pioneras en España en el estudio de esta materia. El análisis de ejemplos de Derecho comparado es amplio, con claro predominio del estudio del sistema estadounidense. Bien es cierto que no se dedica ningún apartado específico a analizar la situación en nuestro país, pero no pueden obviarse las amplias referencias al ordenamiento jurídico español a lo largo del texto, pese a que la referencia que hace el autor al principio del libro parece hacer pensar que no se iban a encontrar. También son destacables las amplísimas notas a pie de página que se incluyen en todos los capítulos y que permiten profundizar en algunos temas aludidos en el texto principal.