

# LA ORGANIZACION INTERNA DEL PODER EJECUTIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS: EL PRESIDENTE, EL GABINETE Y LA PRESIDENCIA INSTITUCIONALIZADA (\*)

Por EDUARDO VIRGALA FORURIA

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ORÍGENES DE LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS.—III. LOS DEPARTAMENTOS EJECUTIVOS: 1. *El nombramiento de los Secretarios*. 2. *El cese de los Secretarios*.—IV. EL GABINETE: 1. *El Gabinete desde sus comienzos hasta el siglo XX*. 2. *El Gabinete en el siglo XX*.—V. LA «EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT».—VI. LA «WHITE HOUSE OFFICE».—VII. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

## I. INTRODUCCION

La utilización de tópicos es usual en toda argumentación científica y también, como no podía ser menos, en los intentos de explicación de los sistemas políticos contemporáneos. Uno de estos tópicos es el de la consideración del sistema presidencial norteamericano (1) como el prototipo de la separación entre los poderes del Estado y de la consideración del Poder Ejecutivo como órgano unipersonal.

Pues bien, ese tópico, como todos, encierra una gran parte de verdad, pero también una cierta deformación de la realidad que trata de reflejar, y la intención de este trabajo es mostrar el funcionamiento real del sistema presidencial norte-

---

(\*) El presente trabajo es fruto principalmente de la investigación realizada por el autor en el Congressional Research Service-Library of Congress de Washington D. C. durante los meses de septiembre a diciembre, ambos inclusive, de 1991. La citada estancia en Estados Unidos fue posible gracias a una Ayuda de Movilidad del Personal Investigador para estancias de investigadores españoles en Centros de Investigación extranjeros del Ministerio de Educación y Ciencia (BE 90-087).

(1) Utilizamos esta expresión como equivalente a la de «relativo a los Estados Unidos de América» (cuarta acepción en el Diccionario de la Academia), debido a su utilización común, aunque no esté de más recordar que América del Norte está formada también por otros Estados.

americano, especialmente en lo relativo al Poder Ejecutivo. Siempre nos había extrañado que en un sistema político en el que el Presidente no requiere la confianza del Parlamento para permanecer en el poder sea necesario que sus Secretarios y otros cargos del Ejecutivo obtengan la confirmación del Senado, lo que en la práctica obliga al Presidente norteamericano a negociar y compartir las decisiones sobre importantes temas políticos. Esto contrasta vivamente con lo que, por ejemplo, puede ocurrir en un sistema parlamentario como el nuestro en el que un Gobierno respaldado por una mayoría absoluta en las Cortes actúa sin control político real por parte de las Cámaras (2), a lo que hay que añadir que constitucionalmente, y también en gran medida fácticamente, nuestro Presidente tiene plena libertad para la formación de su Gabinete.

Por otra parte, la reconocida tendencia personalista de nuestras elecciones legislativas, el desconocimiento de la forma de la toma de decisiones internas en el Consejo de Ministros (en la que se presume la decisiva importancia de la postura presidencial) y la creación de un fuerte aparato administrativo en la Presidencia del Gobierno, nos movieron también al estudio del sistema americano de responsabilidad personal del Presidente dentro del Ejecutivo y de formación de una especie de Gabinete paralelo en la segunda mitad de este siglo, en manos del Presidente (la *Executive Office of the President*, con la *White House Office* a la cabeza).

## II. LOS ORIGENES DE LA ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS

Una de las características principales del primer constitucionalismo americano fue su intento de crear un entramado institucional alejado del modelo inglés, pero, a su vez, con la necesidad de imitar algunas de sus instituciones porque eran prácticamente el único modelo que tenían a su disposición. En el caso concreto de la configuración del Poder Ejecutivo, a lo anterior hay que añadir que cuando se produjo el movimiento de emancipación norteamericano existían ya formas propias de organización política surgidas durante el período colonial. De ahí, tal vez, que la previa existencia de Gobernadores coloniales unipersonales y la pervivencia, al menos desde el punto de vista teórico, del modelo británico de Ejecutivo comandado por el Rey, puedan explicar la creación de un Ejecutivo unipersonal en la Constitución de 1787.

---

(2) Al ser imposible aprobar una moción de censura constructiva, la situación de protección de Felipe González ante el Congreso español de 1982 a 1993 ha sido políticamente superior a la que legal y políticamente tiene un Presidente norteamericano frente al Congreso.

En cuanto al primer elemento, hemos de recordar que en el período colonial lo típico eran los Ejecutivos fuertes, con dos colonias (Connecticut y Rhode Island) con Cartas que establecían la elección popular del Gobernador, con tres casos (Pennsylvania, Delaware y Maryland) en los que el Gobernador era elegido por las familias propietarias y con los ocho restantes Gobernadores designados por la Corona británica (Virginia, Georgia, New York, New Hampshire, Massachusetts, New Jersey, Carolina del Norte, Carolina del Sur) (3). Durante el proceso de emancipación (1775-1781) se fueron aprobando diversas Constituciones para los nuevos Estados independizados del Reino Unido (4), en las que, debido a la reacción contra la Monarquía británica, los Ejecutivos eran débiles y con escasos poderes (5). De todas estas nuevas Constituciones, sólo la de Nueva York de 1777, avanzando la tendencia de lo que años después sería el diseño constitucional del nuevo Estado federal, estableció un Poder Ejecutivo fuerte con un Gobernador elegido popularmente por tres años y al que se le adjudicaba una relación expresa de poderes, no existiendo ningún Consejo Ejecutivo (6). La Constitución de Massachusetts de 1780 se movió en la dirección de la de Nueva York, con un Supremo Magistrado elegido popularmente cada año, al que se añadía un Consejo Ejecutivo de nueve miembros, elegidos por el Senado, para confirmar los nombramientos del Magistrado y aconsejarle sobre la Administración (7).

Por su parte, el *Continental Congress* (8) carecía de los Poderes Ejecutivo y Judicial, mientras era proclamada la supremacía del Congreso. Los miembros del Congreso, organizados en Comisiones, administraban el Estado, lo que se demostró muy poco eficaz y evidenció la necesidad de delegar las funciones administrativas y judiciales en otros órganos (9). En principio, el Congreso adju-

(3) Robinson (1987: 37).

(4) Salvo en Connecticut y Rhode Island que mantuvieron sus Cartas de fundación del siglo xvii, depurándolas de sus componentes monárquicos.

(5) Michaelsen (1987: 3 y sigs.), Riccards (1987: 10 y sigs.), Bailey y Shafritz (1988: 1), Patterson (1947: 41).

(6) El Gobernador, de todas formas, compartía el poder de nombramiento con un *Council of Appointments* (el Gobernador más cuatro senadores elegidos por la Asamblea), que pronto empezó a funcionar con graves deficiencias al ir surgiendo lo que podríamos denominar los primeros partidos políticos, que luchaban por imponer los nombramientos de sus candidatos, perdiendo pronto el Gobernador el control del aparato administrativo: Robinson (1987: 46-48).

(7) Robinson (1987: 51). Considera también como modelo de la Presidencia a las Constituciones de Nueva York y Massachusetts, Binkley (1937: 19).

(8) Fue establecido en 1774 como órgano de encuentro entre los representantes de las diversas Colonias para preparar acciones conjuntas contra el poder británico. En mayo de 1775 creó un Ejército continental propio y a partir de ese momento dirigió la guerra contra el Reino Unido, declarando la independencia de las Colonias con respecto al Reino Unido en 1776. En 1777 estableció una Confederación y aprobó los denominados Artículos de la Confederación como documento normativo regulador de las relaciones entre los trece nuevos Estados.

(9) Fisher (1989: 19).

dicó la función administrativa a varios Consejos formados por personas al margen del Legislativo, pero estos Consejos no eran ni eficaces ni responsables, por lo que se pasó desde 1781 al nombramiento de cargos ejecutivos unipersonales en cuatro materias (Asuntos Exteriores, Finanzas, Guerra y Marina), siempre dependientes de la autoridad del Congreso (10).

Por tanto, cuando a partir de mayo de 1787 se reúne la Convención constitucional, los constituyentes americanos contaban con la tradición, mantenida también en las nuevas Constituciones estatales, de Ejecutivos unipersonales aunque con poderes reducidos y en algunos casos rodeados de Consejos consultivos. Por lo que respecta al modelo británico, fue decisivo en la elaboración de la Constitución americana de 1787, como apuntó Bagehot, el mal entendimiento del sistema británico, al quedar oscurecidos, incluso para los estudiosos del proceso político, los cambios experimentados en el mismo a finales del siglo XVIII y que caminaban en una dirección completamente opuesta a la que se pensaba en el continente americano (11).

En la Convención constitucional hubo diversas propuestas para establecer una organización compleja del Poder Ejecutivo. Así, Oliver Ellsworth de Connecticut propuso un Consejo para aconsejar al Presidente, y compuesto de los Jefes de los Departamentos, el Presidente del Senado y el Presidente del Tribunal Supremo (12). Charles Pinckney de Carolina del Sur también propuso un *Council of State* compuesto por los Jefes de los Departamentos (13). La idea de un Consejo Ejecutivo junto a un Presidente fue incluso aprobada el 22 de agosto de 1787 en la Comisión de Detalle de la Convención, a propuesta de Gouverneur Morris de Pennsylvania, pero el 31 de agosto, la Comisión de Asuntos Pendientes la rechazó y ya no volvió a recogerse en ninguna propuesta constitucional (14).

Por el contrario, se recogió la tradición colonial del Ejecutivo unipersonal, a lo que contribuyó la ya citada deficiente actuación del *Continental Congress* en el ámbito ejecutivo. Por lo tanto, nos encontramos en 1787 con un Poder Ejecutivo confiado en exclusiva «in a President of the United States of America» (Sec. 1 del Art. II), que «may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices» (Sec. 2 del Art. II) (15).

(10) Fisher (1989: 19 y 1987: 2), Fenno (1959: 11).

(11) Goldsmith (1974: I/56); en el mismo sentido, Hazlitt (1942: 19), Hoxie (1984: 209), Fenno (1959: 10-11).

(12) Michaelsen (1987: 87).

(13) Hoxie (1988: 9).

(14) Michaelsen (1987: 87). En el discurso final sobre el texto constitucional, George Mason de Virginia indicó que una de sus razones para votar en contra era la falta de un Consejo, «a thing unknown in any safe and regular government»: Michaelsen (1987: 88).

(15) La discusión sobre la conveniencia de establecer un Consejo junto al Presidente continuó en el período de ratificación estatal del texto constitucional y, así, la Convención de Carolina del Norte propuso un Consejo compuesto de un miembro por Estado americano y la minoría de la

La Constitución estableció junto al Presidente la figura de un Vicepresidente (Sec. 1 del Art. II), pero que no compartía el Poder Ejecutivo con el primero, sino que simplemente tenía atribuidas constitucionalmente las funciones de ser el «President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided» (Sec. 3 del Art. 1) y de sustituir al Presidente «in Case of the removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office» (Sec. 1 del Art. II y Art. XXV de enmienda a la Constitución).

El diseño constitucional norteamericano tal vez no podía ser históricamente de otra manera. La Constitución de 1787 proporcionaba al Legislativo y al Ejecutivo bases independientes de poder, no estableciendo una relación de confianza política entre ambos poderes, entre otras cosas porque el sistema parlamentario estaba surgiendo definitivamente en esos mismos años. Sin embargo, en la Constitución americana no se establece un «government of 'separated powers' It did nothing of the sort. Rather, it created a government of separated institutions *sharing* powers» (16). Así, el Presidente puede enviar mensajes al Congreso, recomendar la adopción de medidas legislativas, convocar sesiones extraordinarias del Congreso, imponer el veto legislativo y controlar ciertos aspectos de las relaciones exteriores. El Congreso, por su parte, posee el poder de establecer los Presupuestos de todas las unidades del Ejecutivo, el de declarar la guerra y establecer un ejército, el de crear y controlar los Departamentos y Agencias del Ejecutivo, el de acusar y juzgar a los miembros del Ejecutivo, el de dar el consentimiento a numerosos cargos del Ejecutivo y del Judicial, el de dar el consentimiento a la firma de tratados.

El sistema político norteamericano, tal y como ha ido evolucionando, sigue requiriendo una compartición de poderes a dos instituciones separadas políticamente. Esto, que es el rasgo más sobresaliente del sistema presidencial, crea, sin embargo, problemas prácticos de muy difícil solución (17). El grado de independencia política que poseen los parlamentarios impide que el Presidente pueda llevar adelante un programa político coherente, aunque «su» partido político posea la mayoría absoluta de los escaños, no existiendo un centro claro de autoridad ni en el Congreso ni en el Ejecutivo que los votantes puedan hacer responsable (18).

---

Convención de Pennsylvania quería, a su vez, un Ejecutivo compuesto del Presidente y de un Consejo independiente de tamaño reducido: Michaelsen (1987: 143-144).

(16) Neustadt (1988: 421).

(17) «The separation of powers, as we have seen, contains within it the seeds of executive-legislative antagonism and at the same time prescribes no patent solution for it»: Fenno (1959: 197-198). «The oldest and toughest problem of our government system is the relationship of President and Congress»: Burns (1984: 182).

(18) Price (1983: 5). Las dificultades de funcionamiento del sistema político norteamericano se reproducen sea cual sea la personalidad o la ideología del Presidente, como lo demuestra el reciente mandato comenzado por Clinton en 1993. Sus más importantes iniciativas tienen enor-

No es este trabajo el lugar adecuado para profundizar en estos temas, pero sí hemos considerado conveniente recordarlos como pórtico para la explicación de una organización interna del Ejecutivo tan peculiar como la norteamericana.

### III. LOS DEPARTAMENTOS EJECUTIVOS

La Sec. 2 del Art. II de la Constitución habla del «principal Officer in each of the executive Departments», por lo que da a entender que, bajo la autoridad del Presidente, existen dentro del Ejecutivo unos órganos, los Departamentos, encargados de las labores administrativas, pero, sin embargo, la Constitución no establece que tales Departamentos sean creación del Presidente. Por el contrario, desde un principio quedó fijado lo que se conoce en el constitucionalismo americano como la «cláusula necesaria y conveniente» (*necessary and proper clause*), derivada de lo dispuesto en el último párrafo de la Sec. 8 del Art. I (19). En virtud de dicha cláusula, le corresponde al Congreso, mediante ley, establecer la organización general de la Administración y, por tanto, la creación de los Departamentos (teniendo a su frente un Secretario o un Consejo), no existiendo un consenso total sobre la naturaleza, ejecutiva o legislativa, de los mismos (20). Para el primer Presidente, Washington, los Departamentos debían ser agentes del Presidente y no del Congreso «to assist the supreme Magistrate in discharging the duties of his trust» (21), lo que fue aceptado por el Legislativo en la creación de los dos primeros Departamentos. Así, se promulgaron el 27 de julio de 1789 sendas leyes para erigir un «Executive Department, to be denominated the Department of Foreign Affairs» (mediante ley de 15 de septiembre de 1789 se transformó en *Department of the State* para realizar las funciones que le confiara el Presidente) y un «Executive Department, to be denominated the Department of War».

Por el contrario, cuando la ley de 2 de septiembre de 1789 creó el *Treasury Department*, el Congreso entendió que era también parcialmente un agente legislativo, por lo que no lo llamó *Executive department* ni lo calificó como un órgano

---

mes problemas para ser aprobadas en el Congreso: rechazo de aspectos fundamentales del Presupuesto; rechazo de algunos de los acuerdos de ayuda a Rusia. Véase *El País*, 28 de abril de 1993, pág. 4; 29 de mayo de 1993, pág. 47; 9 de junio, pág. 60; 27 de junio, Negocios, pág. 28.

(19) «The Congress shall have Power (...) To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.»

(20) Fisher (1987: 123).

(21) Fisher (1987: 122).

(22) Learned (1912: 100-101), Hoxie (1984: 211), Fisher (1987: 124 y 1989: 25).

de asistencia al Presidente, sino que se establecieron instrucciones para que informara a ambas Cámaras parlamentarias (22). La razón de esta actitud legislativa fue la fuerza de los precedentes coloniales en materia de administración financiera, ya que ésta en la época colonial y en los primeros Estados independizados estaba casi enteramente en manos de los Cuerpos Representativos (23).

Además, desde su creación, la obligación del Secretario del Tesoro de informar anualmente y en otras ocasiones al Congreso producía interferencias en la unidad de la Administración, lo que se mantuvo hasta la presidencia de Andrew Jackson en 1833, en la que éste mantuvo la dependencia estricta del Secretario del Tesoro hacia el Presidente, lo que produjo la reacción de sus oponentes políticos, que intentaron en varias ocasiones la introducción de una enmienda constitucional que exigiera la elección por el Congreso del Secretario del Tesoro. El fracaso de tales enmiendas consolidó la posición de Jackson y la consideración del Tesoro como Departamento Ejecutivo (24).

La creación de los demás Departamentos administrativos no ha planteado problemas en cuanto a su adscripción netamente ejecutiva (25): *Attorney General* (nombrado el primero el 26 de septiembre de 1789, aunque no existirá un *Department of Justice*, dirigido por el *Attorney General*, hasta 1870) (26); Correos (1789) (27); Interior (1849); Agricultura (1862, aunque su responsable no adquiere rango de Gabinete hasta 1889); Comercio y Trabajo (1903; el Departamento de Trabajo se separa de Comercio en 1913); Defensa (1947: sustituye al de Guerra y se crean también los Departamentos de la Fuerza Aérea, del Ejército de Tierra y de la Armada, aunque los tres últimos sin rango de Gabinete); Salud, Educación y Bienestar Social (1953; el Departamento de Educación se separa en 1980, quedando el de Salud y Servicios Humanos); Vivienda y Desarrollo Urbano

(23) Learned (1912: 101).

(24) Learned (1912: 102-104), Fisher (1978: 57 y sigs. y 1989: 25), Binkley (1937: 67 y siguientes).

(25) Una descripción detallada del origen y desarrollo de cada Departamento puede verse en Hoxie (1984: 211-225).

(26) Literalmente significaría Fiscal General, aunque, además de esa función, en sus inicios era el Consejero legal del Presidente y no tenía ningún Departamento a su cargo.

(27) No recibió el nombre de *Executive Department*. En 1836 perdió su autonomía financiera al tener que entregar todos sus ingresos al Tesoro, pero desde esa época su responsable (el *Postmaster General*) formó parte del Gabinete, lo que fue ratificado por el Tribunal Supremo en 1935 al declararlo un Departamento ejecutivo más, «inherently subject to the exclusive and illimitable power of removal by the Chief Executive, whose subordinate and aide he is». Pero ese poder no es tan ilimitado como el Tribunal Supremo sugiere, ya que en 1970 el Congreso abolió el *Post Office Department* y creó el *United States Postal Service*, quedándole al Presidente el poder de nombrar al *Board of Governors* con el consejo y consentimiento del Senado: Fisher (1987: 126-127).

(1965); Transporte (1966; formando parte del Gabinete desde 1967); Energía (1977); Asuntos de los Veteranos de Guerra (1988) (28).

El Ejecutivo americano, por lo demás, se caracteriza por la dispersión de su organización, ya que a pesar de los numerosos intentos de reorganización, existen un número muy grande de Comisiones Reguladoras, Agencias, Consejos, etc., que no están formalmente integrados en ningún Departamento (29).

### 1. *El nombramiento de los Secretarios*

La primera acción que realiza todo Presidente cuando ha sido elegido es la del nombramiento de los Secretarios de los Departamentos ejecutivos. Aunque su importancia es menor que la de los ministros en un sistema parlamentario, no por ello su designación resulta irrelevante, ya que desarrollan una importante labor política y administrativa.

La Constitución de 1787 nos dice que el Presidente «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» (Sec. 2 del Art. II) (30). En la actualidad, el Presidente puede nombrar directamente, con el consejo y consentimiento (*advice and consent*) del Senado (31), a unos 100.000 cargos en el Ejecutivo federal (el resto de los funcionarios americanos, un 90 por 100, acceden al cargo mediante un sistema meritocrático), casi todos en puestos militares o diplomáticos que, por su posición, requieren tal tipo de nombramiento, pero

---

(28) Bill Clinton, elegido el 3 de noviembre de 1992 (toma de posesión el 20 de enero de 1993), propuso la relación completa de Secretarios al Senado para el 24 de diciembre de 1992: *Defense, Interior, Attorney General, Treasury, Veteran's Affairs, Commerce, State, Housing and Urban Development, Agriculture, Energy, Transportation, Labor, Education, Health and Human Services; Keating's Record of World Events*, diciembre de 1992, pág. 39229.

(29) Tatalovich y Daynes (1984: 205).

(30) El Congreso frecuentemente establece Comisiones, Agencias, Consejos Consultivos, etc., cuyas funciones son tanto de consejo como operacionales y establece el nombramiento de los altos cargos de tales órganos de manera incompatible con la Sec. 2 del Art. II: Olson (1989: 234).

(31) Sólo un cargo requiere la aprobación concurrente de la Cámara de Representantes: el de Vicepresidente, en el caso de que quede vacante la Vicepresidencia, de acuerdo a la Sec. 2 del Art. XXV de enmienda a la Constitución (así fueron elegidos Ford en 1973 y Rockefeller en 1974): Edwards (1980: 25).

que no están sujetos a una evaluación política (32). De todos esos cargos, unos 3.000 lo son con relevancia política y sólo unos 500 son altos cargos (33).

Todas las leyes creadoras de los Departamentos han establecido el nombramiento de sus Secretarios con el consejo y consentimiento del Senado, siguiendo la doctrina constitucional norteamericana de la compartición de poderes entre instituciones separadas (o de los controles y equilibrios: *checks and balances*), que no puede catalogarse de separación de poderes, sino de intento de evitar la concentración de poder en un solo órgano, como había ocurrido en el Reino Unido (34). En palabras de Hamilton en el *Federalist* núm. 86 «a man who had himself the sole disposition of offices would be governed much more by his private inclinations and interests than when he was bound to submit the propriety of his choice to the discussion and determination of a different and independent body, and that body an entire branch of the legislature. The possibility of rejection would be a strong motive to care in proposing» (35).

Las razones de la doble intervención son claras. La Constitución americana entiende que si el Presidente encarna al Poder Ejecutivo en su conjunto, ha de ser también su voluntad individual la que intervenga en el proceso de nombramiento y asuma la responsabilidad de los mismos, mientras que la participación del Senado obliga al Presidente a proponer el nombramiento de personas cualificadas, que van a pasar por un riguroso control para ser confirmadas definitivamente (36).

Por tanto, el nombramiento de los Secretarios va a ser una acción compleja en la que intervienen dos voluntades determinantes, lo que normalmente se olvida cuando desde Europa se examina el sistema americano. Una de las dos voluntades, la del Presidente, va a tener un mayor peso decisivo, ya que es el encargado de designar a los candidatos y, porque como veremos, el Senado suele dar su consentimiento a los mismos sin plantear mayores problemas, pero recordando que esto no siempre es así, por lo que no podríamos decir que la intervención

(32) Robinson (1987: 171), Deering (1987: 103). De Truman a Nixon, los Presidentes enviaron al Senado 1.400.000 nominaciones, de las que se aprobaron el 97 por 100, fueron rechazadas el 2,7 por 100 y se retiraron el 0,3 por 100: Edwards (1980: 25).

(33) Secretarios de Departamento, algunos miembros de la *Executive Office of the President* (*National Security Adviser*, los miembros del *Council of Economic Advisers*, el Director y el Subdirector de la *Office of Management and Budget*), la Junta de Jefes de Estado Mayor, la Junta de la Reserva Federal, la Comisión de Regulación Nuclear, de quince a veinte cargos en cada Departamento con rango de Gabinete, unos diez en cada Agencia Independiente importante (como la NASA), los responsables de otras Agencias menores y los Comisionados de las *Independent Regulatory Commissions*: Edwards y Wayne (1990: 265), Tatalovich y Daynes (1984: 192-193), Robinson (1987: 171), Piffner (1987: 61), Deering (1987: 103), Macy, Adams y Walter (1983: 6).

(34) Cronin (1989: 185-186).

(35) Hamilton, Madison y Jay (1788: 457-458).

(36) Robinson (1987: 170).

senatorial sea meramente honorífica. La Constitución de 1787 no limita la intervención senatorial a cuestiones de honradez y competencia, sino que también puede extenderse a la valoración política de la actuación pública anterior del nominado (37).

El proceso de nombramiento de los Secretarios comienza formalmente cuando el Presidente, mediante un mensaje, informa al Senado de la nominación. No obstante, como ocurre también en los sistemas parlamentarios con el nombramiento definitivo del Gabinete, antes de que el Presidente realice una nominación para que sea confirmada por el Senado, existe un proceso previo fáctico, de carácter político, no regulado jurídicamente. El Presidente para designar a un nominado tiene en cuenta los diversos componentes que deben conformar su equipo de Secretarios (geográficos, ideológicos, étnicos, etc.), teniendo gran influencia en la actualidad en ese proceso la *White House Office* (38). Además, el Presidente tiene en cuenta las opiniones del Congreso (39), especialmente de los líderes de las Comisiones y del Pleno del Senado, pues aunque la Cámara Alta considera a los Secretarios como cargos básicamente de confianza presidencial, una nominación contraria a la opinión de la mayoría de la Comisión correspondiente del Senado está abocada al fracaso (40), como posteriormente veremos.

Cuando el Presidente ha tomado una decisión definitiva y envía un mensaje al Senado, éste es leído en el Pleno, asignándole los servicios internos de la Cámara un número de orden y una Comisión concreta para su tramitación (41), normalmente la afectada materialmente por el nombramiento (42).

---

(37) Moe (1975: 143).

(38) Edwards y Wayne (1990: 226).

(39) Ya Madison en 1809 tuvo que negociar con el Congreso el nombramiento de sus Secretarios, aceptando la propuesta para un cargo menor en el Ejecutivo que le habían hecho varios senadores como contrapartida a la aceptación por éstos de otros nominados por el Presidente y, finalmente, tuvo que admitir que Albert Gallatin fuera Secretario del Tesoro y no de Estado como el Presidente quería. El Senado, por otra parte, rechazó la nominación de John Quincy Adams como embajador de Madison en Rusia y también la de Gallatin como enviado especial a la Conferencia de Paz de San Petersburgo, con la consecuencia final de que éste tuvo que dejar la Secretaría del Tesoro: Goldsmith (1974: I/166).

(40) Edwards (1980: 27), Davidson (1988: 160).

(41) Hasta 1868 el Pleno del Senado era el que decidía directamente sobre las nominaciones: Moe (1975: 142).

(42) Deering (1987: 101). En el caso de nombramientos distintos a los de los Secretarios departamentales, el poder presidencial puede verse afectado por las exigencias de cualificación que impone el Congreso al crear el cargo, cayendo en muchos puestos la responsabilidad para recomendar candidatos en manos de congresistas o de ciertas asociaciones (*American Bar Association*, sindicatos, etc.). Además, en los cargos inferiores el Presidente ha de contar con lo que se conoce como «cortesía senatorial» (*senatorial courtesy*). Su origen se encuentra en los primeros años tras la Constitución, cuando los senadores pudieron comprobar que el desempeño de deter-

Recibida la nominación en la Comisión, el procedimiento, en líneas generales, pasa por tres fases. De todas formas, no existen criterios comunes a todas las Comisiones y depende de cada una de ellas la forma concreta de llevar a cabo la confirmación, con normas procedimentales diferentes en cada caso, algunas formales y otras meramente consuetudinarias (43).

En primer lugar, está la recopilación de información previa a las audiencias (*prehearing information*), que dura unas dos o tres semanas y consiste en el estudio de la información financiera suministrada por el propio candidato y un informe del Director de la *Office of Government Ethics* (sobre conflicto de interés) (44).

En segundo lugar, vienen las audiencias (*hearings*) en la Comisión (que pueden no celebrarse en algunas Comisiones con mucho trabajo), sin un procedimiento común a todas, ya que depende del Presidente de cada Comisión, terminando en una Sesión del Pleno de la Comisión en la que se produce una votación sobre la idoneidad del nominado (45). Es en esta fase donde el Presidente puede realmente darse cuenta de si el nominado va a poder ser confirmado, por la actitud que toma la Comisión del Senado afectada, como, por ejemplo, si ante un nominado pospone indefinidamente las audiencias previstas, o si se adi-

---

minados cargos ejecutivos en su Estado originario podía disminuir su prestigio y posibilidad de reelección, por lo que empezaron a presionar para que el Presidente nombrara a personas de la confianza de los senadores del Estado donde se iba a desempeñar el cargo, naciendo la cortesía senatorial como una costumbre constitucional por la que el Senado rechaza un nombramiento si se opone el senador del Estado correspondiente, siempre que éste pertenezca a la mayoría senatorial: Robinson (1987: 99), Fisher (1978: 118-119 y 1990: 1/223), Hyneman (1950: 179-180), Edwards (1980: 29-30). La Comisión lo primero que hace es notificar la nominación a los senadores del Estado en que el cargo está localizado, si lo es fuera de Washington, o a los senadores del Estado del que es residente el nominado si el cargo lo es en Washington; entendiendo la Comisión que si no hay respuesta en siete días no hay objeciones por ese lado: Moe (1975: 142). Podría decirse que en la actualidad en puestos ejecutivos inferiores o en cargos judiciales, los senadores del Estado correspondiente seleccionan materialmente a los nominados, dando la vuelta al procedimiento constitucional, ya que el Presidente puede llegar a oponerse al propuesto pero la iniciativa recae en esos casos en gran medida en los parlamentarios: Fisher (1987: 5), Cronin (1989: 187).

(43) Sólo cinco Comisiones tienen procedimientos de nominación altamente formalizados: Deering (1987: 100).

(44) Macy, Adams y Walter (1983: 58). Sólo dos Comisiones, *Judiciary* y *Rules and Administration*, realizan rutinariamente investigaciones independientes de los nominados (con una plantilla de investigadores dedicada específicamente a las nominaciones), dependiendo la mayoría de las Comisiones del citado informe de la *Office of Government Ethics* y del cuestionario relleno por el nominado, solicitándosele solo ocasionalmente que haga declaraciones financieras que normalmente no se hacen públicas: Deering (1987: 105-109).

(45) Macy, Adams y Walter (1983: 59-60), Deering (1987: 110). Es una costumbre arraigada que cuando un senador considera que no está preparado para votar en la confirmación, imponga un aplazamiento hasta que sus dudas sean satisfechas, lo que utilizan algunos senadores para presionar al Ejecutivo en otros temas: Macy, Adams y Walter (1983: 15-16).

vina que va a ganar la nominación por estrecho margen y con un grave coste político para el Presidente, siendo relativamente numerosas las renunciaciones de nominados antes de que se produzca una votación contraria en Comisión (46).

La tercera fase es la Sesión plenaria en la que se produce la votación definitiva (*floor vote*), que suele ser pública (*voice vote*) y en la que se exige el voto afirmativo de la mayoría de los senadores presentes (*Senate Rule XXI*), aunque normalmente se alcanza la unanimidad (47).

Tras la aprobación de la nominación, el Secretario del Senado certifica la resolución de confirmación y la envía a la Casa Blanca, completando el procedimiento el Presidente al emitir «a certificate that commissions the nominee» (48). El Senado, aunque obtenga nuevos datos reveladores, no puede anular una confirmación si el nombrado ha tomado ya posesión, tal y como lo expresó el Tribunal Supremo en 1932 (*United States v. Smith*) (49). En 1984 se presentó un Proyecto de ley de Reconfirmación de Cargos por el Senado (*Senate Reconfirmation Bill*), que no fue aprobado por el Congreso, por el que los Secretarios de los Departamentos y otros altos cargos hubieran necesitado un segundo consejo y consentimiento del Senado para seguir en sus cargos si el Presidente obtenía un segundo mandato presidencial (50).

Si al final de un período de sesiones el Senado no se ha pronunciado sobre un nominado o si, dentro de una sesión, el Senado hace un receso (*recess*), el Presidente debe volver a enviar la nominación, aunque puede hacer un nombramiento provisional en el receso que dura hasta el final del siguiente período de sesiones senatorial (Sec. 2 del Art. II de la Constitución) (51). En 1863, ante los abusos de

(46) Edwards (1980: 28), Fisher (1987: 130), Macy, Adams y Walter (1983: 61).

(47) Macy, Adams y Walter (1983: 60-61), Deering (1987: 101), Edwards (1980: 24).

(48) Deering (1987: 101), Corwin (1976: 79). La *Ethics in Government Act* de 1978 impone requisitos, tanto procedimentales como materiales, a los nominados por el Presidente, debiendo hacer pública, al entrar al Ejecutivo y después de su salida, una declaración completa de sus fuentes y categoría de ingresos y de sus bienes personales: Mackenzie (1987: 83).

(49) En 1930 el Senado aprobó una resolución para que el Presidente sometiera de nuevo al Senado las nominaciones de tres miembros ya nombrados de la *Federal Power Commission*, al estar en desacuerdo con la actuación de éstos. El Presidente Herbert Hoover se negó señalando que el nombramiento se había producido ya y que la única vía constitucional para cesarlos por el Legislativo era el *impeachment*. A pesar de ello, el Senado unilateralmente debatió y votó de nuevo las tres nominaciones, rechazando la de George Otis Smith y, ante la continuación en el cargo de Smith, la Cámara Alta llevó el caso a los Tribunales, estableciendo finalmente el Tribunal Supremo, por unanimidad, que no cabe reconsideración de la nominación si el afectado ha sido ya nombrado y ha tomado posesión: *Congressional Research Service* (1991: 544), Fisher (1991b: 263), Macy, Adams y Walter (1983: 4).

(50) Olson (1989: 236).

(51) El término *recess* permanece sin definir, aunque se considera que no lo son los aplazamientos de las sesiones por *holidays* (días festivos oficiales) o por períodos muy cortos (incluso hasta de diez días): *Congressional Research Service* (1991: 545-546), Fisher (1989: 27).

nombramientos en los recesos senatoriales, se aprobó una ley que impedía el cobro de salario público para cualquier persona que fuera nombrada durante un receso, si la vacante se había producido cuando el Senado estaba reunido (la ley fue liberalizada en 1940 para permitir tal pago en determinadas condiciones) y existe, por otro lado, también legislación para prohibir el pago de salarios a cualquier persona en un receso si es posteriormente rechazada por el Senado (52).

El Presidente puede hacer también nombramientos interinos que no pueden durar más de treinta días (*Vacancy Act* de 1868), frecuentemente para enviados presidenciales en misiones diplomáticas, habiéndose violado en diversas ocasiones dicho plazo, llegando a su extremo con Nixon (53).

El Senado en la práctica adoptó desde sus inicios una actitud condescendiente con las nominaciones para el cargo de Secretario de Departamento, tanto porque entendía que eran cargos de confianza presidencial, en coherencia con la responsabilidad presidencial por la actuación de todo el Ejecutivo, como porque como contrapartida el Senado se reserva la cortesía senatorial (54), por lo que las nominaciones para Secretario sólo son rechazadas en casos extremos, a diferencia de lo que ocurre con otros cargos que requieren también el consentimiento senatorial, como el de los miembros del Tribunal Supremo (55). En virtud de lo anterior, el número de nominados expresamente rechazados por el Senado ha sido ínfimo (56). Sin embargo, esto no quiere decir que la Cámara Alta confirme a los

(52) Fisher (1989: 27).

(53) Edwards (1980: 27-28).

(54) Tugwell (1974: 149-150). Sobre la cortesía senatorial, véase nota 42.

(55) Corwin (1976: 79), Fisher (1978: 120), James (1961: 233), Moe (1975: 149). En el siglo XIX, uno de cada tres candidatos al Tribunal Supremo fue rechazado en el Senado y en el siglo XX lo ha sido uno de cada cinco: Mervin (1990: 143), Fisher (1978: 119-120). De 1945 a 1974, el Senado de 1.024 nominaciones a puestos inmediatamente inferiores al de Secretario, rechazó una; de 468 nominaciones para miembros de las *Independent Regulatory Commissions*, rechazó diez; de 772 nominaciones de responsables de Agencias independientes o de la *Executive Office of the President*, rechazó cinco; de 425 nominaciones para embajadores, rechazó una: Edwards (1980: 26). Sobre el rechazo senatorial a los nominados al resto de puestos ejecutivos, puede verse también: Moe (1975: 149-151).

(56) Durante los seis primeros Presidentes ningún nominado para el Gabinete fue rechazado por el Senado, aunque Madison tuvo que cambiar a Gallatin de Estado al Tesoro para que fuera aceptado por el Senado. Con el Presidente Andrew Jackson se produjo el primer rechazo a un nominado, Taney, como Secretario del Tesoro; entre 1843 y 1844 lo fueron cuatro nominados por Tyler (Caleb Cushing tres veces como Secretario del Tesoro en 1843; David Henshaw como Secretario de Guerra en 1844; James M. Porter como Secretario de Guerra en 1844 y James S. Green como Secretario del Tesoro en 1844); en 1868 lo fue un nominado de Andrew Johnson (Henry Stranbery como *Attorney General*); con el Presidente Calvin Coolidge fue rechazado en 1925 dos veces Warren para *Attorney General*; y finalmente en 1959 tampoco fue aceptado Lewis L. Strauss como Secretario de Comercio con el Presidente Eisenhower: Cronin (1989: 195), Corwin (1976: 80, nota 20), Moe (1975: 149), James (1961: 232 y sigs.), Davidson

nominados ritualmente, sino que su influencia se refleja de otras formas. Así, el Presidente no propone, como dijimos, a ninguna persona frente a la que el Senado se vaya a mostrar claramente hostil. En la fase de audiencias, si resulta evidente que la persona nominada va a encontrarse con graves dificultades (por actividades previas de carácter político o personal), lo normal es que se produzca una retirada de la nominación, bien por propia iniciativa del nominado, bien por presión presidencial (57). A lo anterior, hay que añadir que la atención del Senado a los nombramientos ha ido creciendo con el tiempo, a lo que han contribuido la tendencia de que el Presidente y la mayoría del Congreso hayan sido normalmente en las últimas décadas de partidos diversos, los escándalos políticos, el incremento de medios materiales y personales disponibles en las Comisiones y la evolución en el modo general de operar del Senado (58).

## 2. *El cese de los Secretarios*

La única referencia que la Constitución de 1787 hace al cese de cualquier cargo ejecutivo es la de la exigencia de la responsabilidad criminal mediante el procedimiento del *impeachment* (59). Así, «The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors».

(1988: 160), Goldsmith (1974: II/978-979). De 1945 a 1974, de 107 nominaciones a Secretarios de Departamento sólo se rechazó la citada de Strauss en 1959: Edwards (1980: 26).

(57) Un muy reciente ejemplo de lo anterior lo tenemos con el Presidente Clinton. Elegido el 3 de noviembre de 1992 (toma de posesión el 20 de enero de 1993), propuso su Gabinete completo al Senado para el 24 de diciembre de 1992. La Cámara Alta comenzó el proceso de confirmación el 6 de enero de 1993 y el mismo transcurrió sin problemas hasta el 14 de enero en que se reveló que la nominada para Justicia, la abogada Zoë Baird, había sido investigada por el FBI por emplear a inmigrantes ilegales, lo que provocó fuertes críticas en la Comisión de Justicia del Senado, encargada de la nominación, hasta el punto de que el 22 de enero Clinton, a petición de Baird, retiró la nominación (*Keesing's Record of World Events*, enero de 1993, pág. 39261). Curiosamente, la siguiente persona en quién Clinton pensó para el cargo fue la juez Kimba Wood, que el 5 de febrero solicitó que no se tuviera en cuenta su candidatura ya que también había empleado a inmigrantes ilegales (*Keesing's Record of World Events*, febrero de 1993, página 39310.). Al margen del episodio anterior, los demás puestos del Gabinete fueron confirmados por el Senado en votaciones conjuntas sin mayor problema (véase *International Herald Tribune*, 22 de enero de 1993, pág. 3.). Finalmente, el Presidente nominó el 11 de febrero para Justicia a Janet Reno, que fue confirmada en pocos días (*Keesing's Record of World Events*, febrero de 1993, pág. 39310).

(58) Deering (1987: 100). Si de 1961 a 1973, el Senado rechazó once nominaciones presidenciales importantes, de 1974 a 1977 los rechazos casi se triplicaron, 29: Tatalovich y Daynes (1984: 194).

(59) Aunque el término castellano equivalente pudiera ser el de juicio de residencia, pensamos que el término inglés es de uso común también en España.

nors» (Sec. 4 del Art. II), de forma que la Cámara de Representantes «shall have the sole Power of Impeachment» (Sec. 2 del Art. I) y el Senado «shall have the sole Power to try all Impeachments» (Sec. 3 del Art. I).

La existencia únicamente de la responsabilidad criminal para los miembros del Ejecutivo se ha mantenido para el Presidente y Vicepresidente, pero no para el resto de miembros del Ejecutivo, lo que parece lógico por la hipertrofia que podría producir que todo designado lo pudiera seguir siendo mientras no cometiera una de las acciones señaladas en la Sec. 4 del Art. II de la Constitución (60). Por otra parte, hay que resaltar que el Presidente y el Vicepresidente tienen una legitimidad popular directa, mientras que el resto de altos cargos ejecutivos son designados mediante el procedimiento que establezca el Congreso, normalmente el nombramiento por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado, por lo que no resultaría inconstitucional el establecimiento de algún tipo de remoción diferente del juicio criminal.

La forma de concretar el procedimiento, que podríamos denominar «político», de cese de los miembros del Gabinete ha sido uno de los aspectos más polémicos en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, estando en gran medida conectado con él el único *impeachment* presidencial de la historia (el de Andrew Johnson en 1868) (61), como veremos posteriormente.

La cuestión fue planteada ya en la Convención constitucional y desde ese momento, el debate se centró en torno a dos posturas: 1) el libre poder del Presidente para cesar a los Secretarios que él ha nombrado; 2) el Congreso, al crear mediante ley todos los cargos del Ejecutivo, puede añadir las condiciones que crea convenientes, incluyendo la duración del mandato y los términos del cese (62). En el momento de producirse los primeros nombramientos de Secretarios en 1789, el debate dividió al Congreso. Para numerosos parlamentarios, encabezados por Sherman, si el Senado intervenía en el nombramiento de los Secretarios, también había de hacerlo en el cese (63). Otros, comandados por el futuro Presidente James Madison, por su parte, entendían que la compartición en el cese rompería la unidad y responsabilidad del Ejecutivo, al depender de dos órganos diferentes, a lo que se añadía que si constitucionalmente el Presidente respondía de todas las acciones del Ejecutivo, debía poder cesar cuando quisiera a los

---

(60) En más de doscientos años, sólo un Secretario de Departamento, el de Guerra William Belknap en 1876, ha sido sometido a un *impeachment*, no alcánzandose en el Senado los dos tercios exigidos para su condena, aunque Belknap había dimitido ya con anterioridad: Miller (1977: 299-304).

(61) Kurland (1978: 78).

(62) Fisher (1991b: 256).

(63) Horn (1960: 7-8), Tatalovich y Daynes (1984: 195), Milkis y Nelson (1990: 76), Robinson (1987: 97), Riccards (1987: 84), Goldsmith (1974: I/186).

Secretarios (64). Las dos posiciones fueron sometidas a votación, produciéndose un resultado muy reñido, ya que la posición de Madison venció por 29 a 22 votos en la Cámara de Representantes y en el Senado gracias al voto de calidad del Vicepresidente John Adams (65). Quedó establecido entonces que la voluntad del primer Congreso era que el cese de los Secretarios era una facultad exclusiva del Presidente (66), aunque la controversia no desaparecería hasta muchos años después.

A los pocos años de producirse el debate antes mencionado, el Tribunal Supremo estableció —en la sentencia, por tantos motivos célebre en el Derecho Constitucional, *Marbury vs. Madison* (1803)— que el poder de cese de los miembros del Ejecutivo corresponde, en principio, al Presidente, pero que el Congreso puede limitar por ley tal poder (67).

De todos modos, el momento crucial en el devenir histórico del poder de cese del Presidente se produjo durante la Presidencia de Andrew Johnson. El origen del conflicto estuvo en el enfrentamiento desde 1866 del Presidente con su Secretario de Guerra, el republicano radical Edwin Stanton, al que apoyaba la mayoría parlamentaria (68). Para evitar un probable cese de Stanton por el Presidente, el Congreso aprobó en 1867 la *Tenure of Office Act* que tendrá una importancia decisiva en la configuración futura de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

La ley de 1867 establecía que el cese de todo cargo del Ejecutivo, incluidos los Secretarios, que hubiera sido nombrado con el consejo y consentimiento del Senado debería realizarse de la misma forma (art. 1). En los períodos de receso del Senado, si el Presidente entendía que un miembro del Ejecutivo era culpable de no actuar con diligencia en su cargo o de la comisión de un delito o de cualquier otra razón que le hiciera incapaz o legalmente no cualificado para conducir sus asuntos, podía suspenderlo y designar a un sustituto temporal hasta que el Senado comenzara un nuevo período de sesiones, comunicando tal acción a la Cámara dentro de los veinte días siguientes al primero del nuevo período, de forma que el Senado se pronunciara sobre la suspensión y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrara definitivamente al sustituto. Si el Senado rechazaba la suspensión, el suspendido retomaría su cargo (art. 2). En el caso de que durante un receso del Senado se produjera una vacante en el Ejecutivo, por muerte o dimisión, el Presidente podía nombrar un sustituto, cuyo mandato expi-

---

(64) Cronin (1989: 196), Robinson (1987: 97), Goldsmith (1974: I/179 y sigs.), Hoxie (1984: 210), Tatalovich y Daynes (1984: 195), Fisher (1991b: 256), Mezey (1989: 63).

(65) Robinson (1987: 98-99), Goldsmith (1974: I/191).

(66) Fenno (1959: 15), Goldsmith (1974: I/192).

(67) Kurland (1978: 60-61).

(68) Marszalek (1991: 157).

raría al final del próximo período de sesiones del Senado, de forma que si para tal final del período de sesiones el sustituto no había obtenido el consejo y consentimiento del Senado, el cargo quedaría vacante hasta que se produjera un nombramiento con el consejo y consentimiento del Senado, cubriendo la vacante hasta entonces quien legalmente debiera hacerlo en el órgano afectado (art. 3) (69).

Johnson vetó la ley dos semanas después de su aprobación mediante un mensaje en el que se rememoraba la discusión ocurrida en el Congreso en 1789 (70), aunque el veto fue fácilmente superado, así como otros que vinieron a continuación y que intentaban evitar la promulgación de leyes limitadoras de los poderes presidenciales (71). El problema final con Johnson surgió al violar éste lo dispuesto en la ley de 1867, al cesar el 12 de agosto del mismo año, durante un receso del Senado, al Secretario de Guerra, Edwin M. Stanton, y sustituirlo por Ulysses Grant. El Senado rechazó el 13 de enero de 1868 la sustitución y Grant, frente a lo que había prometido al Presidente, aceptó tal decisión y se retiró, por lo que, de acuerdo a la ley de 1867, Stanton debía volver al Gabinete. Sin embargo, Johnson encargó el 21 de febrero de 1868 la ocupación interina de la Secretaría de Guerra a Lorenzo Thomas. Ante esto, se presentó el 2 de marzo de 1868 el único *impeachment* contra un Presidente en la historia americana, que fue finalmente rechazado por un solo voto (72).

El enfrentamiento entre Andrew Johnson y el Congreso se saldó con la victoria del primero, pero con poderes reducidos, ya que se mantuvo la ley de 1867, que suprimía el poder unilateral del Presidente para cesar a los miembros del Ejecutivo (73). Esto produjo un reforzamiento del Congreso y un debilitamiento de la Presidencia que costaría treinta años corregir y, al menos, sesenta años desterrarlo definitivamente de la vida política americana (74). La ley de 1867 fue modificada en 1869 para suprimir la confirmación del Senado para la suspensión de un miembro del Ejecutivo, aunque su sustituto seguía necesitando el consejo y consentimiento del Senado (75). Tras ciertos enfrentamientos entre el

(69) El texto completo de la ley puede verse en Goldsmith (1974: II/1045-1047).

(70) El texto del mensaje puede verse en Goldsmith (1974: II/1048-1054).

(71) Goldsmith (1974: II/1055-1056).

(72) Todo el proceso, con inclusión del texto de los artículos de *impeachment* presentados contra Johnson, puede verse en Goldsmith (1974: II/1058 y sigs.). Más información también en Binkley (1937: 149 y sigs.). Los parlamentarios que dirigieron el *impeachment* contra Johnson, confiaban en cesar a éste y colocar al Senador Benjamin F. Wade como Presidente interino, al ser Presidente *pro tempore* del Senado, y éste ya tenía preparado un Gabinete elegido por el grupo parlamentario republicano radical, por lo que el Gabinete hubiera sido obra del Congreso, habriéndose abierto una posible evolución hacia el sistema de gobierno parlamentario: Binkley (1937: 154-155).

(73) Goldsmith (1974: II/1018).

(74) Goldsmith (1974: II/1018). En el mismo sentido, Hoxie (1984: 220).

(75) Goldsmith (1974: II/1100-1105), Marszalek (1991: 158), Fisher (1991b: 266-267).

Senado y el Presidente Grover Cleveland sobre determinados nombramientos, que se saldaron con el triunfo de este último, la Ley de 1867 fue finalmente derogada en marzo de 1887 (76).

El siguiente hito decisivo en esta materia se produjo en 1926. En una muy controvertida sentencia (77), el Tribunal Supremo declaró el poder de cese del Presidente sobre cualquier cargo del Ejecutivo y, además, que tal poder lo era «at his discretion», impidiendo al Congreso establecer condición alguna en la duración del mandato de un cargo del Ejecutivo, lo que no fue bien recibido por la doctrina norteamericana (78), por extender el poder presidencial fuera del ámbito de los Secretarios de los Departamentos. De todas formas, lo interesante, desde nuestro punto de vista, es que, tanto en la sentencia como en las críticas que se le hicieron, nadie parece discutir ya en 1926 que el poder presidencial para cesar a los Secretarios es absoluto y sin condicionamientos (79), hasta el punto de que el Congreso no podría constitucionalmente limitar ese poder de cese y no por que sea un poder ejecutivo inherente, sino porque la relación entre el Presidente y los Secretarios ha de ser de plena confianza política del primero en los segundos (80).

#### IV. EL GABINETE

Vimos antes cómo la Constitución de 1787 rechazó la posibilidad de un Ejecutivo pluripersonal, pero desde el mismo momento en que comienza a ejercer sus funciones el primer Presidente en 1789 (George Washington 1789-1796) quedó claro que no podía tomar por sí solo todas las decisiones que le correspondían constitucionalmente, aunque la complejidad de la labor fuera mucho menor que la existente en los actuales Estados.

(76) Un relato detallado de la pugna entre el Presidente Cleveland y el Senado puede verse en Fisher (1991a) y Marszalek (1991).

(77) *Myers v. United States* (1926), siendo el principal redactor de la sentencia William H. Taft, Presidente del Tribunal, que con anterioridad lo había sido de los Estados Unidos (1909-1913). Sobre el caso que dio lugar a la sentencia, véase, en extenso, Corwin (1926); y, en menor medida, Hyneman (1950: 290-291), Goldsmith (1974: III/1459), Fisher (1978: 64-67), Tatalovich y Daynes (1984: 197-198), *Congressional Research Service* (1991: 546 y sigs.).

(78) La crítica más relevante a la sentencia fue la realizada por uno de los mayores constitucionalistas americanos del momento, Edward S. Corwin, que le dedicó una monografía: Corwin (1926).

(79) Corwin (1926: 59) señala que desde la presidencia de Andrew Jackson los autores de Derecho Constitucional han entendido que un Secretario tiene poderes discrecionales, pero que el Presidente está autorizado a controlar y dirigir esa discreción.

(80) Corwin (1926: 60).

Si volvemos al texto constitucional americano vemos cómo los «principal Officers in each of the executive Departments» tenían responsabilidades administrativas, pero no era tan evidente su posible papel como consejeros del Presidente (81). Por el contrario, en la Convención constitucional se había insinuado, más o menos explícitamente, que el Senado haría las funciones de consejero colectivo del Presidente si éste lo requiriera (82). Sin embargo, cuando en agosto de 1789, Washington y su Secretario de Guerra, el General Knox, fueron al Senado para requerir su consejo sobre un Tratado con los Indios, la respuesta recibida no fue muy alentadora, ya que varios Senadores deploraron subrepticamente la presencia, presuntamente coaccionadora, del Presidente en la Cámara, lo que provocó el que Washington dejara a partir de ese momento de pedir consejo al Senado (83). Desde entonces, al Presidente no le quedó más remedio que buscar consejo en sus Secretarios, a lo que ayudó también el que, en 1790 y en 1792, la Cámara de Representantes rehusara conceder audiencia a diversos Secretarios que lo habían solicitado, provocando la identificación neta de éstos con el Ejecutivo y no con el Legislativo (84), a pesar de que su creación había sido realizada por decisiones legislativas, como antes se explicó.

Por tanto, en los primeros momentos tras la aprobación de la Constitución no existía, ni siquiera desde el punto de vista práctico, el concepto de Gobierno o de Gabinete como órgano colectivo dependiente del Presidente, ya que la relación entre George Washington y sus Secretarios era puramente bilateral, consultando en ocasiones también al Vicepresidente, al *Attorney General* y al Presidente del Tribunal Supremo (85). A pesar de ello, pronto se hizo patente la necesidad presidencial de recibir consejo de diversas fuentes sobre un mismo tema y de hacerlo de forma simultánea, lo que se produjo a partir de abril de 1791 (a propósito de la guerra franco-británica) a través de la reunión conjunta del Presidente con el Vicepresidente y con los Secretarios como Jefes de los cuatro Departamentos existentes, lo que adquirió carta de naturaleza a partir de 1792. El término Gabinete para referirse a las citadas reuniones conjuntas fue utilizado por el Presidente Washington por vez primera en 1793 (86). Por tanto, el Gabinete no aparece en

(81) Phelps (1989: 271).

(82) Hart (1987: 188-189 y 1988: 90), Hoxie (1984: 212).

(83) Learned (1912: 121-123), Hoxie (1984: 212).

(84) Learned (1912: 121-123), Hoxie (1984: 212), Hart (1987: 188-189 y 1988: 90).

(85) Fenno (1959: 17).

(86) Learned (1912: 127), Goldsmith (1974: 1/158), Hoxie (1984: 212), Milkis y Nelson (1990: 74), Koenig (1991: 188), Cunliffe (1969: 48), Fenno (1959: 17), Edwards y Wayne (1990: 165). En 1798 se produjo la primera mención en el Congreso del «Gabinete» —Learned (1912: 138), Fenno (1959: 17)— y en 1803 la primera utilización en una sentencia del Tribunal Supremo (*Marbury v. Madison*), siendo Andrew Jackson el 8 de diciembre de 1829 el primer Presidente que lo mencionó en su mensaje anual y en 1907 fue recogido el término en una ley federal: Learned (1912: 155-156).

la Constitución, sino que «in few words, the cabinet's institutional legitimacy derives solely from custom and function» (87).

### 1. *El Gabinete desde sus comienzos hasta el siglo xx*

Desde la consolidación del Gabinete en la segunda presidencia de Washington como órgano de apoyo, su evolución irá haciendo que adquiera mayor relieve en el sistema institucional americano, habiéndose afirmado, tal vez exageradamente como veremos, que en los siguientes ciento cuarenta años el Gabinete pasa a ser el órgano principal de consejo del Presidente y de apoyo en las iniciativas presidenciales ante el Congreso, hasta el punto de que la existencia de Gabinetes fuertes y Presidentes débiles caracterizarían las relaciones en el Ejecutivo durante gran parte del siglo XIX (88).

En su primer mandato, Washington entendió que los Secretarios debían ser las personas más competentes para desarrollar su tarea al margen de cuestiones partidarias, pero los hechos le hicieron ver que eso era imposible en un Estado liberal en el que la creación de corrientes de opinión organizadas se produce de forma espontánea impidiendo la formación de Gabinetes coherentes con líderes de todas las corrientes políticas. Eso ocurrió también en los Estados Unidos, donde se formaron rápidamente dos grandes fuerzas políticas (Federalistas y Republicanos), teniendo cada una de ellas su máximo representante en el Gabinete: Hamilton por los federalistas (hacia los que también se inclinaba el Presidente Washington) y Jefferson por los republicanos. La imposibilidad de mantener una política común provocó la dimisión de Jefferson del Gabinete en 1793, momento que marca el nacimiento auténtico del sistema bipartidista americano y de la composición partidaria del Gabinete (89). Desde 1793, el Gabinete ya incluía normalmente a los principales líderes del partido del Presidente y cubría el espectro de las diversas corrientes del partido, siendo llevados al Gabinete miembros destacados del Senado y también líderes de los grandes Estados (90). También desde esta época, los miembros del Gabinete estaban en la línea natural de sucesión a la Presidencia (Jefferson, Madison, Monroe), especialmente el Secretario de Estado, teniendo todavía gran importancia el precedente inglés y considerándose que el Gabinete debía estar compuesto de los líderes del partido en el poder (91).

(87) Bailey y Shafritz (1988: 73); en el mismo sentido, Fenno (1959: 17).

(88) Edwards y Wayne (1990: 165-166).

(89) Fenno (1959: 18), Edwards y Wayne (1990: 165).

(90) Sundquist (1974: 81).

(91) Wilson (1908: 64-65).

A partir de 1809, con la Presidencia de Madison, la fuerza política del *caucus* parlamentario de los partidos políticos fue muy importante hasta el punto de condicionar la designación de los candidatos presidenciales (92) y, como consecuencia de ello, los Presidentes comenzaron a perder el control completo del proceso de nombramiento de los integrantes del Gabinete (93).

En las décadas siguientes se produjo un enfrentamiento continuado entre el Legislativo y el Ejecutivo para controlar la dirección de la política norteamericana. Así, la persistencia de Andrew Jackson en considerar al Tesoro como Departamento exclusivamente ejecutivo, episodio antes reseñado, provocó el que el Senado aprobara en marzo de 1834 una resolución de condena de Jackson que prácticamente era un voto de censura hacia el mismo, ya que señalaba que la actuación del Presidente «in relation to the public revenue... assumed... authority and power not conferred by the constitution and laws, but in derogation of both», lo que fue respondido con un mensaje de protesta al Senado por parte de Jackson argumentando que la resolución de marzo de 1834 era un *impeachment* encubierto y la acusación en tal caso correspondía iniciarla a la Cámara de Representantes. El Senado además denegó por vez primera el consentimiento a un nombramiento de un miembro del Gabinete: Taney como Secretario del Tesoro. La disputa se saldó definitivamente con una victoria total de Jackson, ya que no se aprobó ninguna de las enmiendas constitucionales y el Senado tiempo después decidió eliminar de las Actas de la Cámara la resolución de censura. Todo ello consolidó la posición de Jackson como Presidente y la consideración del Tesoro como Departamento Ejecutivo (94), pero Jackson al apelar al pueblo, por vez primera, como fuente directa de su poder, terminó con lo que quedaba en el sistema político norteamericano de la tradición de un Gabinete fuerte e independiente (95).

A partir de 1834 se dan dos características en el Ejecutivo norteamericano. En primer lugar, su debilidad, salvo escasas excepciones (Tyler, Polk, Lincoln), frente al Legislativo que incesantemente reclamó y consiguió, como se ha visto en el epígrafe anterior, su participación tanto en el nombramiento como, sobre todo, en el cese de los miembros del Gabinete, hasta el punto de que sólo con la elección

---

(92) Lo que sólo se rompió con la elección de Andrew Jackson en 1829, que se realizó al margen de los *caucus* parlamentarios, al convocarse las primeras Convenciones partidarias, buscando un respaldo popular directo, lo que sería la tendencia generalizada a partir de entonces en la elección presidencial americana.

(93) Debido a la oposición senatorial Madison no pudo nombrar a Gallatin como Secretario de Estado, debiendo hacerlo a Robert Smith, hermano de un influyente senador, y tuvo durante todo su mandato un Gabinete inestable con muchos recambios y sin control total del mismo: Hoxie (1984: 216).

(94) Learned (1912: 102-104), Fisher (1978: 57 y sigs.), Kurland (1978: 82), Binkley (1937: 67 y sigs.), Sharp (1991: 104 y sigs.), Tatalovich y Daynes (1984: 195).

(95) Sharp (1991: 112-113). Andrew Jackson no convocó ninguna reunión de Gabinete en sus dos primeros años y sólo dieciséis sesiones en los restantes seis años: Hoxie (1984: 217).

de Cleveland en 1885 el Presidente retomó el completo control directo en ambas áreas (96). En segundo término, los Presidentes abandonaron al Gabinete como órgano colectivo de consejo, al estar compuesto en muchas ocasiones por personas que les eran impuestas y en las que no confiaban plenamente, buscando otros medios para obtener asesoramiento (el *Kitchen Cabinet* de Jackson, los *Virginia Schoolmasters* de Tyler, el *Fishing Cabinet* de Cleveland, el *Poker Cabinet* de Harding), empezando el declinar definitivo del Gabinete como órgano presidencial máximo de consejo (97), perdiendo así toda posible equiparación con la función del Gabinete que se irá desarrollando en los sistemas parlamentarios europeos.

## 2. *El Gabinete en el siglo xx*

El siglo xx marca el afianzamiento del Presidente como líder del Ejecutivo y figura principal de la escena política norteamericana. Ese afianzamiento se produce al desarrollarse la capacidad personal de influencia de los Presidentes. La habilidad para condicionar a la opinión pública y para movilizar el apoyo partidario, evidente en las Presidencias de Theodore Roosevelt y Wilson, fortaleció la capacidad presidencial frente al Congreso y frente a los Secretarios departamentales (98). A raíz de todo esto, se acentúan las características que el Gabinete había ido tomando a partir de los años cuarenta del siglo anterior. Así, el nombramiento del Gabinete sigue siendo uno de los primeros actos del Presidente entrante, pero su función sigue siendo meramente de consejo y con carácter esporádico (99). Los Secretarios son nombrados por el Presidente pero teniendo en cuenta que deben representar a los diferentes grupos que han apoyado su campaña presidencial y que deben también tener influencia en los sectores afectados por sus Departamentos. En muchos casos son personalidades independientes que no poseen una relación de confianza personal con el Presidente.

A partir de Woodrow Wilson, la convocatoria del Gabinete se hace de forma muy irregular, prefiriendo durante largos períodos el contacto individual con los Secretarios o el consejo del *Council of National Defense* (Secretarios de Guerra, Armada, Interior, Agricultura, Comercio y Trabajo) creado en 1916 como una especie de Gabinete interno (100).

(96) Goldsmith (1974: II/977).

(97) Hoxie (1984: 215-217), Fenno (1959: 199).

(98) Edwards y Wayne (1990: 166).

(99) Ibidem (1990: 166).

(100) Hoxie (1984: 221), Fenno (1959: 93). Este modo de proceder será continuado por los siguientes Presidentes: Fenno (1959: 93 y 117).

Posiblemente el cambio más profundo en la utilización del Gabinete se produjo con F. D. Roosevelt, marcando una tendencia que continuará hasta la actualidad. El Presidente Roosevelt no consideraba a sus Secretarios como un órgano colegiado, cuya decisión colectiva se aplicara a la realización de la alta política gubernamental (101), sino que buscaba consejo allí donde creyera encontrarlo. Así, en 1933 estableció un Gabinete aumentado de 24 miembros denominado *Executive Council* y especialmente en 1939 creó lo que se conoce como Presidencia institucionalizada, la *Executive Office of the President* (102), y que dotará a partir de ese momento a la Presidencia de un aparato administrativo y de consejo propio que irá eclipsando progresivamente el papel ya residual que le quedaba al Gabinete, como se verá en el apartado correspondiente.

La búsqueda de consejo, e incluso la toma de decisiones, en órganos ajenos al Gabinete y radicados en la *Executive Office of the President* continuó en las Presidencias siguientes. Con Truman, el Gabinete resolvía temas más importantes e incluso en ocasiones ponía a votación ciertos temas (103), pero ya en 1956, más o menos la mitad de los que acudían al Gabinete no eran Jefes de Departamento, ya que los más importantes responsables políticos se encontraban en la *White House Office* y en la *Executive Office of the President* (104).

Con Eisenhower pareció romperse la tendencia apuntada, pero esta situación fue más aparente que real. El Presidente Eisenhower sí que convocaba regularmente al Gabinete, pero eso no significaba que las decisiones se tomaran en su interior, ya que al Presidente le gustaba escuchar a sus Secretarios pero tomar él la decisión (105), teniendo además en cuenta que incluyó en el Gabinete también a algunos asistentes presidenciales y directores de importantes agencias gubernamentales y que utilizó muy profusamente al *National Security Council*, unidad perteneciente a la *Executive Office of the President* (106).

El final del mandato de Eisenhower supuso el definitivo declinar del Gabinete como órgano de entidad dentro del Ejecutivo, utilizando todos sus sucesores lo que podríamos llamar Gabinetes de temas específicos, alojados normalmente en la *Executive Office of the President* (*National Security Council*; *Domestic Council* con Nixon; *Economic Policy Board* con Ford) y dirigidos desde la *White House Office* (107).

---

(101) Hess (1988: 29-32), Fenno (1959: 125), Edwards y Wayne (1990: 166).

(102) Hoxie (1984: 222).

(103) Hess (1988: 42).

(104) Bailey (1956: 30).

(105) Hess (1988: 60), Pfiffner (1986: 675), Fenno (1959: 155).

(106) Cronin (1980: 270). Eisenhower incluyó en el Gabinete a unos quince cargos de la *Executive Office of the President*, hasta el punto de que la mayoría de los temas presentados al Gabinete provenían de aquel órgano: Fenno (1959: 153).

(107) Williams (1987: 136-137), Hart (1987: 183 y 1988: 87).

Kennedy estableció desde sus primeras semanas de presidencia el criterio de obviar el Gabinete como órgano y, por ello, en las raras ocasiones en que lo convocaba lo era con intención puramente simbólica. Su labor presidencial la desarrolló confiando más en determinadas personas que se reunían en comités *ad hoc* y especialmente en su hermano Robert que era *Attorney General* (108).

Richard Nixon inició su mandato con la promesa de actuar a través del Gabinete, hasta el punto de que consideraba que los asuntos internos americanos podían ser llevados por el Gabinete, mientras las relaciones exteriores serían competencia exclusiva del Presidente. Sin embargo, Nixon en sólo unas semanas llegó al convencimiento de que, por una difusa identificación con los demócratas, los altos cargos de la Administración no iban a llevar adelante el programa presidencial, por lo que marginó de forma absoluta al Gabinete para concentrar la toma de decisiones en la *Executive Office of the President* y, especialmente, en la *White House Office*, cuyos cargos comenzaron a dar órdenes a los Secretarios departamentales (109). En coherencia con lo anterior, Nixon sustituyó a los Secretarios con fuerte personalidad política por técnicos con el objetivo de que gestionaran la burocracia y desarrollaran la política establecida en la Casa Blanca (110). A esto se unió la creación en 1970 dentro de la *Executive Office of the President* del *Domestic Council* bajo la dirección de John Ehrlichman (contrapartida del *National Security Council* de Kissinger en el plano exterior), en un proceso de ir sustrayendo áreas a la decisión del Gabinete (111).

Esta política llegó a su cénit en vísperas del escándalo Watergate (1973) cuando Nixon reestructuró la *White House Office* para establecer cinco *Assistants to the President* (Asuntos Exteriores, Asuntos Económicos, Asuntos Domésticos, Gestión Ejecutiva y Administración de la Casa Blanca), que eran los encargados de relacionar a cada Departamento con el Presidente, de forma que los miembros del Gabinete no tuvieran acceso directo al Jefe del Ejecutivo (112).

---

(108) Hess (1988: 74), Hoxie (1984: 224), Reedy (1970: 73-74), Pfiffner (1986: 674), Edwards y Wayne (1990: 166). Lyndon B. Johnson resucitó parcialmente el Gabinete y, al principio, sus reuniones eran regulares, aunque la influencia de los Secretarios siguió radicando en la relación bilateral con el Presidente: Hess (1988: 99), Reedy (1970: 74), Pfiffner (1986: 674-675).

(109) Pfiffner (1986: 677), Edwards y Wayne (1990: 176), Hart (1987: 183 y 1988: 88).

(110) Hart (1987: 184).

(111) Como ocurrirá con el *Economic Policy Board* de Ford y, en su máximo, con Reagan y sus siete *Cabinet Councils*: Hart (1987: 184-185).

(112) Hart (1974: 182-183) y (1987: 186), Griffith (1976: 198), Pfiffner (1986: 672). Cuando Nixon se vio forzado a dimitir por la inmediata presentación de un *impeachment* dirigido contra él, el único recuerdo de la colectividad del Gabinete estaba localizado en el *Domestic Council*, ya que éste se componía del Gabinete menos los Secretarios de Estado y Defensa, siendo un órgano de consejo bajo la dirección del *Assistant for Domestic Affairs*: Hart (1974: 184). Ford, por su parte, restituyó al Gabinete como órgano administrativo, de consejo y deliberativo, con reuniones

James Carter, por convicción personal y como reacción a la era Nixon, expresó desde un principio su intención de confiar en el Gabinete (lo que denominó como *Cabinet Government*) y de no permitir que desde la Casa Blanca se neutralizara a los Secretarios (113). De todas formas, se pasó de las reuniones semanales de Gabinete del primer año a las quincenales del segundo, a las mensuales del tercero y a las muy esporádicas del cuarto (114). A lo anterior hay que añadir que las reuniones de Gabinete, como demuestra la publicación de las actas de las mismas, eran meramente informativas, sin orden del día y con divagaciones sobre los viajes realizados por sus miembros, el comportamiento de la prensa, etc. (115). Como en casos anteriores, los roces entre el Gabinete y la *White House Office* fueron aumentando y en julio de 1979 Carter solicitó la dimisión de todos los miembros del Gabinete y de 34 altos cargos del *staff* de la Casa Blanca, para así poder remodelar el Ejecutivo. Finalmente, el Presidente aceptó la dimisión de cinco miembros del Gabinete, y nombró a Hamilton Jordan como *Chief of Staff* de la *White House Office*, excluyendo al Gabinete del proceso central de toma de decisiones a partir de ese momento (116).

Ronald Reagan retomó la idea de una política de Gabinete, pero con algunas variaciones muy significativas. En primer lugar, exigió el control de la *White House Office* en la elaboración de los presupuestos de cada Departamento y en la selección de los altos cargos por debajo del nivel de Secretario (117). En segundo lugar, hay que resaltar el otorgamiento por vez primera del «rango de Gabinete» a un cargo de la Casa Blanca (Edwin Meese, *Counsellor to the President*), ya que con anterioridad sólo se había concedido tal denominación a algunos cargos relevantes de la *Executive Office of the President*, como el director de la *Office of Management and Budget* (118).

---

semanales, aunque después las convirtió en mensuales. Restauró también el *Secretariat* del Gabinete creado por Eisenhower y suprimido por Kennedy, y consiguió que no hubiera enfrentamientos fuertes entre el Gabinete y el personal de la *White House Office*: Hess (1988: 135), Hoxie (1980: 49-50 y 1984: 225), Pfiffner (1986: 672).

(113) Hoxie (1980: 72-73), Pfiffner (1986: 679-680), Tatalovich y Daynes (1984: 215), Cronin (1980: 272-273), Hess (1988: 158-159), Edwards y Wayne (1990: 167).

(114) Cronin (1980: 272-273), Hess (1988: 158-159), Hoxie (1980: 73), Edwards y Wayne (1990: 167).

(115) Bonafede (1978: 1855).

(116) Pfiffner (1986: 679-680), Hoxie (1980: 76 y 1984: 226), Fisher (1987: 146).

(117) Pfiffner (1986: 681), Hess (1988: 160-161). A lo anterior hay que añadir que la Ley de Reforma de la Función Pública de 1978, promovida por Carter, permitió que los altos cargos burocráticos fueran designados con criterios políticos y no profesionales, creando el *Senior Executive Service*, lo que fue utilizado especialmente por Reagan para conseguir que en tales puestos existieran personas ideológicamente próximas al Presidente y así poder ejecutar adecuadamente el programa presidencial, venciendo de esa forma la tradicional dificultad para hacer que la burocracia llevara adelante dicho programa: Argyle y Barilleaux (1986: 724 y sigs.).

(118) Hart (1988: 88).

Finalmente, lo más sobresaliente de la organización del Ejecutivo con Reagan, debido a una idea del *Counsellor to the President* Meese, fue la creación en sus dos primeras semanas de mandato del nuevo sistema de *Cabinet Councils* para mejorar el funcionamiento de la toma de decisiones (119). Tales *Cabinet Councils* funcionaban como subgrupos del Gabinete y estaban formados por unos cinco Secretarios y por diversos cargos de la *Executive Office of the President* y de la *White House Office*, con el Presidente presidiéndolos formalmente y con un Presidente *pro tempore* efectivo (120). Este sistema de *Cabinet Councils* proporcionó una mayor coordinación entre el Gabinete y los miembros de la Casa Blanca, que había sido uno de los problemas tradicionales en las presidencias anteriores (121). Sin embargo, su efectividad tampoco fue completa puesto que a comienzos del segundo mandato de Ronald Regan (1985), su *Chief of Staff* Donald Regan en 1985 sustituyó los siete *Cabinet Councils* por dos nuevos (*Economic policy*, presidida por Baker, Secretario del Tesoro, y *Domestic policy*, presidida por Meese, entonces *Attorney General*), pero con un papel claramente menor (122).

George Bush volvió a un sistema más tradicional, utilizando el Gabinete con fines más bien honoríficos y basándose fundamentalmente en los órganos de la Presidencia institucionalizada, aunque Bush en materia de nombramientos dentro de la Administración se rigió más por la competencia y lealtad que por criterios estrictamente ideológicos (123).

### 3. Características actuales del Gabinete americano

El declinar de la autoridad de los miembros del gabinete ha sido quizás el más fundamental de todos los hechos que han afectado al balance de poder en el sistema político americano (124).

---

(119) Desde febrero de 1981 fueron cinco (*Economic Affairs, Natural Resources and the Environment, Commerce and Trade, Human Resources, Food and Agriculture*). En enero de 1982 se añadió otro sobre *Legal Policy* y en septiembre del mismo año el referido a *Management and Organization*. Cada *Cabinet Council* tenía un *Cabinet Secretariat* con grupos de trabajo para temas específicos, de forma que cuando se elaboraba un informe, el *Secretariat* lo distribuía con un orden del día previo para una reunión del *Cabinet Council*: Walker y Reopel (1986: 75). Por otra parte, el personal que trabajaba para estos *Cabinet Councils* provenía de la *Office of Policy Development*, un órgano de la *Executive Office of the President*, es decir, personas nombradas por su coincidencia ideológica con Reagan: Argyle y Barilleaux (1986: 728).

(120) Turner (1988a: 46-47), Hoxie (1984: 226), Walker y Reopel (1986: 753), Argyle y Barilleaux (1986: 726), Pfiffner (1986: 682).

(121) Walker y Reopel (1986: 75), Pfiffner (1986: 682).

(122) Hess (1988: 161-162), Turner (1988b: 260-261), Argyle y Barilleaux (1986: 726).

(123) Edwards y Wayne (1990: 267). En el momento de escribir estas líneas, Bill Clinton lleva unos pocos meses en el cargo por lo que es difícil conocer su posición en este tema.

(124) Sundquist (1974: 81).

El Gabinete americano es un órgano surgido consuetudinariamente y con el único reconocimiento legal de que a los Secretarios de los Departamentos ejecutivos se les reconoce «rango de Gabinete» (125), aunque el órgano como tal no tenga ninguna regulación jurídica. Debido a esa falta de reconocimiento jurídico y a la inexistencia de responsabilidad colectiva, el procedimiento dentro del Gabinete ha sido siempre muy irregular, sin convocatoria con orden del día hasta 1959 (126), sin que nunca se haya levantado acta de sus reuniones (127) y no existiendo, al menos desde 1860, ni votaciones formales ni decisiones colectivas (128).

En cuanto a su funcionalidad, el Gabinete ha demostrado que no es satisfactorio ni como órgano consultivo para el Presidente (129) ni como órgano coordinador de la Administración ni mucho menos como órgano de toma de decisiones políticas (130). Las causas de esta situación son diversas, como hemos ido señalando en líneas anteriores: el Ejecutivo está constitucionalmente atribuido al Presidente en exclusiva, por lo que las decisiones son tomadas por éste y no por el Gabinete, por lo que los Secretarios prefieren el contacto bilateral directo con el Presidente (131); no existe un reconocimiento constitucional del Gabinete ni se consagra la responsabilidad política solidaria (132); varios puestos del Gabinete suelen ser ocupados por personas que no son de la confianza política del Presidente ni incluso miembros influyentes de su partido, sino personas de la industria o de otros sectores económicos, como resultado de la necesidad de conseguir el apoyo de dichos sectores para el Presidente, con la consecuencia de que esos Secretarios están más pendientes de los grupos de interés que les apoyan que de la voluntad presidencial (133); la necesidad de los Secretarios de mantener una buena relación con el Congreso para conseguir la aprobación de sus Presupuestos y

---

(125) Véase nota 28 para el actual Gabinete de Clinton.

(126) Con anterioridad a Eisenhower las reuniones eran convocadas sin orden del día, lo que tenía como consecuencia la confusión en su desarrollo: Fenno (1959: 95 y 100 y sigs.). Eisenhower estableció también por vez primera el 19 de octubre de 1959 la existencia de un *Cabinet Secretariat*, con un Secretario del Gabinete al frente, encargado de preparar y comunicar el orden del día de las reuniones, seguir el desarrollo de las decisiones tomadas en las mismas, y tomar notas extensas de las reuniones, aunque no actas propiamente dichas: Fenno (1959: 96 y 104), Hoxie (1984: 223), Cronin (1980: 270). A pesar de todo, las reuniones seguían siendo bastante poco preparadas, los temas llevados a las reuniones (unos cinco por día), eran triviales o técnicos y no de alta política, y los miembros del Gabinete los preparaban escasamente: Fenno (1959: 104-105).

(127) Algunos Presidentes como Truman solían pedir a su secretario privado que tomara notas para uso personal: Fenno (1959: 94-95).

(128) Fenno (1959: 94).

(129) Kurland (1978: 211-212).

(130) Finer (1960: 227), Bailey y Shafritz (1988: 73), Hodder-Williams (1987: 151).

(131) Fenno (1959: 139), Edwards y Wayne (1990: 167-169).

(132) Cronin (1980: 268), Coaldrake (1981: 276-277), Fenno (1959: 132).

(133) Hyneman (1950: 286), Peters (1981: 20), Fenno (1959: 131 y sigs.).

de las leyes que afectan a sus Departamentos, lo que puede alejarles de la política presidencial (134).

A pesar de todo lo anterior, el concepto de Gabinete sigue utilizándose y una de las primeras decisiones de todo Presidente es «formar su Gabinete». Ello es debido a una clara inercia histórica y a que en algunos momentos puede servir de órgano de intercomunicación entre los Secretarios y para mantener el espíritu de unidad entre éstos (135), pero siempre en un plano muy secundario dentro del engranaje del Poder Ejecutivo americano (136).

Los Presidentes americanos intentan buscar el adecuado asesoramiento político para la toma de decisiones, para lo que pueden recurrir a reuniones, formalmente convocadas como de «Gabinete», pero a las que asisten también, al no estar definida su composición constitucionalmente, cargos de la llamada Presidencia institucionalizada, de la que trataremos en los epígrafes siguientes, es decir, de la *Executive Office of the President* y de la *White House Office* «con rango de Gabinete» (137). Lo que todavía es más habitual es la integración de los Secretarios de los Departamentos más importantes (Estado, Defensa, Tesoro y Justicia) en determinadas unidades de la *Executive Office of the President*, dirigidas por miembros de la *White House Office* (138), ya que es en estos últimos órganos donde se diseñan los programas de alta prioridad presidencial (139).

## V. LA «EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT»

El Presidente de los Estados Unidos además de ser responsable de la Administración, para lo que cuenta con los Departamentos ejecutivos, tiene poderes propios que ha de llevar a cabo por sí mismo. Para poder hacer frente a esta labor y a los problemas diarios de la Presidencia, el Jefe del Ejecutivo americano ha contado desde los comienzos de la institución con un personal de apoyo que, con el transcurso del tiempo, ha llegado a transformarse en casi un Ejecutivo paralelo al diseñado constitucionalmente (la Presidencia institucionalizada: la *Executive Office of the President*). En este apartado intentaremos explicar el surgimiento y evolución de esta Presidencia institucionalizada.

(134) Coaldrake (1981: 276-277).

(135) Cronin (1980: 263), Walker y Reopel (1986: 753).

(136) El Gabinete no es como en el parlamentarismo europeo el centro del Ejecutivo, sino que es una institución política secundaria vinculada a la principal que es la Presidencia: Hoxie (1984: 226).

(137) Edwards y Wayne (1990: 167), Hart (1988: 87-88). Esa situación ya se producía desde F. D. Roosevelt: Fenno (1959: 93-94).

(138) Cunliffe (1969: 49), Griffith (1976: 43-44).

(139) Phelps (1989: 271), Sundquist (1974: 81), Hess (1988: 5-6), Mondale (1975: 97 y sigs.).

Durante las primeras Presidencias, el personal de ayuda directa al Presidente era pagado de su propio salario y consistía en hijos o sobrinos del Presidente. Solamente en 1857 el Congreso autorizó el salario de una persona que se ocupara de la Secretaría privada del Presidente (140). Los cambios siguientes se produjeron a finales de siglo, cuando Daniel S. Lamont, Secretario privado del Presidente Cleveland, fue nombrado, por vez primera, *Assistant President* (141). Por su parte, McKinley fue el primer Presidente en conseguir que el Congreso estableciera el cargo oficial de *Secretary to the President* y aumentara considerablemente el salario en 1900, introduciendo también la idea de un portavoz de prensa para la Casa Blanca (142). Con el Presidente Herbert Hoover se nombró un *secretariat* de tres miembros, uno de ellos con el cargo oficial por vez primera de *Press Secretary*, y otro como *Special Assistant* (143).

Junto a este personal de apoyo, el Presidente americano necesitaba consejeros personales de confianza que, por las razones que ya se ha ido comentando en este trabajo, no podían ser los miembros del Gabinete. Por ello, cada Presidente ha tenido un círculo íntimo de consejeros y ayudantes, con o sin cargos públicos (*Kitchen cabinets, tennis cabinets, inner circles*), de gran significación política y administrativa (144).

Todo lo anterior hace que cuando el Estado americano crezca en magnitud e importancia a comienzos de este siglo, sea necesario institucionalizar y aumentar tanto el personal auxiliar de apoyo como el político de confianza personal del Presidente.

El germen de lo que será la definitiva configuración del Ejecutivo se produjo con la *Budget and Accounting Act* de 1921 que creó la Oficina del Presupuesto (*Bureau of the Budget*). Aunque la Oficina no fue adscrita a la dependencia directa de la Presidencia, sino a la del Departamento del Tesoro, será uno de los órganos principales en la configuración de la Presidencia institucionalizada a partir de 1939. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el *Bureau of the Budget*, desde su creación, no se limitó exclusivamente a la labor de preparación presupuestaria, sino que tuvo como misión la revisión de todas las propuestas, legislativas o no, que los Departamentos o Agencias del Ejecutivo querían remitir al Congreso y la realización de estudios en materia organizativa dentro del Ejecutivo (145).

El prolongado mandato de F. D. Roosevelt (1933-1945) es el que marcó el giro definitivo en la institucionalización de la Presidencia. Roosevelt cuando

---

(140) Spragens (1980: 17), Hobbs (1954: 86), Edwards y Wayne (1990: 173).

(141) Spragens (1980: 22), Edwards y Wayne (1990: 173).

(142) Spragens (1980: 22), Hobbs (1954: 86).

(143) Spragens (1980: 26).

(144) Selighan (1956: 411-412).

(145) Moe (1991: 142).

empezó a aplicar el programa del *New Deal* se encontró con una Administración contraria a su política, por lo que sólo podía confiar plenamente en sus asistentes personales que en aquel momento eran muy pocos (146). La reacción presidencial fue la de poner los medios necesarios para que el Jefe del Ejecutivo tuviera una estructura organizativa propia al margen de los Departamentos. Así, en 1937 se sustituyó por ley el *secretariat* de la era Hoover por seis *Administrative Assistants*, un *Special Counsel*, un *Appointments Secretary*, un *Press Secretary* y algunos ayudantes más (147). Junto a lo anterior se encargó a una Comisión de expertos administrativistas (formada por Brownlow, Merriam y Gulick) la realización de un informe para diseñar lo que desde entonces se conocería como la Presidencia institucionalizada. En base a este informe se aprobó en primer lugar la *Executive Order* núm. 8248 de 8 septiembre de 1939, que creó la *Executive Office of the President*, institucionalizada definitivamente con la *Reorganization Act* de 1939 (148).

Las unidades originales de la *Executive Office of the President* en 1939 eran cinco (más una agencia todavía en embrión que se preveía sólo para casos de emergencia) (149):

1) *White House Office* (Oficina de la Casa Blanca): es la formalización de los asistentes personales que ya poseía el Presidente, a los que se reforzó en 1939 con la adición de seis *Administrative assistants*.

2) *Bureau of the Budget*: creado, como ya señalamos, en 1921 y en las dos décadas siguientes estuvo dentro del Departamento del Tesoro, con no muchos empleados, de 40 a 50, hasta que en 1939 pasó a la *Executive Office of the President*, con más de 500 empleados, convirtiéndose en el órgano de gestión más eficaz del Presidente (150), teniendo como funciones además de la elaboración de los Presupuestos, el examen de métodos de gestión y organización para la Administración Pública, y la selección de todos los Proyectos de ley y proyectos de Ordenes ejecutivas (*Executive orders*), de forma que concordaran con la dirección política del Ejecutivo (151).

3) *National Resources Planning Board* (Consejo Nacional de Planificación de los Recursos).

4) *Liaison Office for Personal Management* (Oficina de Coordinación para la Gestión de Personal).

(146) Moe (1991: 143).

(147) Spragens (1980: 26).

(148) Para ver la creación de la *Executive Office of the President*, véase Brownlow, Merriam y Gulick (1988: 75-81), AA. VV. (1941), Rossiter (1949: 1209-1217).

(149) Rossiter (1949: 1209). Una explicación completa de cada unidad dada por sus primeros directores puede verse en AA. VV. (1941: 106-140).

(150) Nash (1980a: 101-102).

(151) Nash (1980a: 102), Tatalovich y Daynes (1984: 218).

5) *Office of Government Reports* (Oficina de Informes Gubernamentales).

Los objetivos de los que idearon la *Executive Office of the President* eran los de proporcionar ayuda directa al Presidente en su papel de administrador-jefe y, en segundo lugar, relevarle de la tarea de resolver una gran masa de problemas rutinarios que podían conducirle, en caso contrario, a una parálisis total (152). El creador teórico de la *Executive Office of the President*, Louis Brownlow, propuso que la misma realizara sólo funciones cuya responsabilidad no pudiera ser delegada por el Presidente, siendo las funciones «no delegables» aquellas por las que un Jefe del Ejecutivo puede diseñar la política general de los Departamentos, mientras deja al responsable de cada uno de ellos las decisiones concretas concernientes a la actividad diaria. A lo anterior, Brownlow añadía las funciones de control de la organización del Ejecutivo (especialmente Presupuestos, planificación y personal de los Departamentos) (153). Para llevar adelante estos objetivos, se establecieron también unos principios de actuación para los integrantes de la *Executive Office of the President* (154), que como iremos viendo se han cumplido escasamente:

1) No asumir las funciones materiales de los Secretarios de los Departamentos.

2) Ayudar y aconsejar al Presidente, pero sin tener una autoridad propia ni estar jerárquicamente situados por encima de los responsables de los Departamentos.

3) Gestionar aquellos asuntos que por su importancia para el Presidente no pudieran ser delegados a los responsables departamentales.

4) Los Secretarios de los Departamentos seguirían siendo los principales lugartenientes del Presidente y responsables de sus Departamentos ante el Congreso.

5) Los miembros de la *Executive Office of the President*, salvo los de la *White House Office*, y los responsables de las agencias institucionales, deberían reclutarse en base a méritos profesionales.

Pues bien, desde 1939 la *Executive Office of the President* ha registrado una evolución formidable, tanto en su tamaño como en sus funciones. En primer lugar, la estructura inicial de cinco unidades no ha sido fija, sino variable, ya que ha arrastrado un problema organizativo desde sus comienzos y es el de que en la creación de sus unidades internas intervienen tanto el Presidente como el Congreso. El Presidente puede crear unidades en la *Executive Office of the President* mediante una Orden ejecutiva, pero el Legislativo también puede, mediante una ley, crear unidades (por ejemplo, el *Council of Economic Advisers*, el *National*

(152) Rossiter (1949: 1212), Nash (1980a: 105).

(153) Brownlow, en AA. VV. (1941: 104-105).

(154) Price (1983: 100-101).

*Security Council*), de forma transitoria hasta su definitivo anclaje en un Departamento o definitivamente, por lo que tales unidades sólo mediante ley podrían modificarse o suprimirse (155). La reacción a esta acción puede ser la oposición presidencial que se concreta en la no utilización o en la marginación de la unidad creada legislativamente (156). Además de en la creación de unidades, el Congreso puede influir mediante su política presupuestaria, recortando fondos para determinadas unidades de la *Executive Office of the President* o añadiendo personal para funciones que no interesan al Presidente (157).

Fruto de lo anterior es que, por ejemplo, en 1990 la *Executive Office of the President* tenía las siguientes doce unidades (158):

1) *White House Office*, a la que se dedica el epígrafe siguiente por su importancia actual.

2) *National Security Council* (Consejo de Seguridad Nacional): creado por la *National Security Act* de 1947 durante la presidencia de Truman, fue una de las unidades que ha consolidado decisivamente a la Presidencia institucionalizada (159). Estaba compuesto inicialmente por los Secretarios de Estado y Defensa, y los Secretarios de las tres armas (sin rango de Gabinete), desapareciendo éstos últimos en 1949, pero añadiéndosele el Vicepresidente, a los que el Presidente podía agregar otros cargos, normalmente, el Secretario del Tesoro (160). En la actualidad lo componen como miembros de pleno derecho el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Estado y el de Defensa; siendo miembros consultivos el Director de la CIA, el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el Director de la Agencia de Control de Armamento y Desarme y algunos otros que cada Presidente decide añadir (161). Es un Consejo consultivo, pero su campo de acción es muy amplio, ya que, legalmente, tiene como misiones las de ayudar a definir objetivos y prioridades nacionales, coordinar e integrar las políticas internas, externas y militares y sugerir acciones específicas en materia de seguridad nacional (162). Su mayor utilización como órgano colectivo se produjo con el Presidente Eisenhower, mientras Kennedy le dotó de sus rasgos actuales al eliminar su capacidad de decisión política y disminuir su papel consultivo, pero

(155) Heclo (1991: 35).

(156) Griffith (1976: 29), Moe (1991: 145). Tal situación se produjo con el *Council on Environmental Quality* y con el *Council on International Economic Policy*, impuestos a Nixon por el Congreso: Helmer (1981: 60-61).

(157) Heclo (1991: 35).

(158) Los datos están tomados de la *Office of the Federal Register* (1990: 86 y sigs.). En 1977 llegó a haber 18 unidades: Helmer (1981: 57).

(159) Spragens (1980: 29).

(160) Hoxie (1984: 223).

(161) Edwards y Wayne (1990: 418).

(162) *Ibidem*.

dotando de gran poder político a su director, el *Special Assistant to the President for National Security Affairs* (posteriormente *National Security Adviser*) y a su personal de apoyo, reuniéndose el *National Security Council* sólo con propósitos simbólicos (163). El *National Security Adviser* es en la actualidad uno de los cargos más importantes del Ejecutivo americano, determinando en gran medida la política exterior norteamericana, muchas veces en confrontación con la diseñada por los Departamentos de Estado y Defensa (164), aunque lógicamente tal situación depende de la personalidad del Consejero (165).

3) *Office of Policy Development* (Oficina de Desarrollo Político): en las últimas Presidencias ha existido siempre una unidad dentro de la *Executive Office of the President* encargada de realizar las funciones de un Gabinete interno en paralelo al *National Security Council* en los asuntos externos. La primera unidad que hizo tal función fue el *Domestic Council* de Nixon (en el que participaban miembros del Gabinete además de miembros de otras unidades de la *Executive Office of the President*), habiendo recibido después diversos nombres (166).

4) *Office of Management and Budget* (Oficina de Gestión y Presupuestos): el *Bureau of the Budget* en 1970 pasó a denominarse *Office of Management and Budget* (OMB). Su labor actual es la de elaborar los Presupuestos, evaluar la política fiscal, controlar los programas de los Departamentos, coordinar la elaboración de estadísticas y revisar los proyectos legislativos y las órdenes ejecutivas (167). El Director de la OMB, especialmente desde la presidencia de Reagan, es un muy importante consejero presidencial en política interna, a menudo con una influencia superior a los miembros del Gabinete, alejándose de su posición neutral, de ayuda al Gobierno para controlar y coordinar los gastos, y acercándose más a una especie de consejero del Presidente en la definición de sus objetivos programáticos y partidarios (168).

5) *Office of Administration* (Oficina de Administración): creada en 1977.

6) *Council of Economic Advisers* (Consejo de Asesores Económicos): creado en 1946.

---

(163) Edwards y Wayne (1990: 418-419).

(164) Koenig (1991: 188 y sigs.), Pfiffner (1991: 8).

(165) Por ejemplo, cuando Henry Kissinger ocupó el cargo en los años setenta su dominio de la política exterior fue determinante.

(166) Griffith (1976: 26 y sigs.). Aunque es demasiado pronto para llegar a conclusiones definitivas, parece que con Bill Clinton el papel del Gabinete para cuestiones internas lo va a desarrollar el recién creado *National Economic Council*, dirigido por Robert Rubin hasta ese momento co-presidente de la firma de inversiones Goldman Sachs, habiendo ya destacado la prensa norteamericana que la intención presidencial es la de restar con ello poderes a los Secretarios de los Departamentos: *Keesing's Record of World Events*, noviembre de 1992, pág. 39176; *Time*, 21 de diciembre de 1992, pág. 27.

(167) Goldsmith (1974: III/1532-1533).

(168) Chubb y Peterson (1989: 22).

7) *Council of Environmental Quality* (Consejo de Calidad Medioambiental): creado en 1969.

8) *Office of Science and Technology Policy* (Oficina de Política Científica y Tecnológica): creada en 1976.

9) *Office of the United States Trade Representative* (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos): creada en 1963.

10) *Office of National Drug Control Policy* (Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas).

11) *National Space Council* (Consejo Nacional Espacial).

12) *National Critical Materials Council* (Consejo Nacional sobre Materiales Críticos).

Desde su creación la *Executive Office of the President* ha variado en todos sus aspectos, tanto en los puramente organizativos como en los de su influencia política. La *Executive Office of the President* no sólo ha aumentado el número de sus unidades, sino también el de sus empleados (169) y el de su presupuesto (más de 100 millones de dólares en 1988) (170). Por otra parte, mientras en sus inicios la *Executive Office of the President* estaba formada sobre todo por funcionarios de carrera, han ido aumentando con el tiempo los nombramientos de carácter político, hasta el punto de suplantar el liderazgo tradicional de los primeros en determinadas unidades clave como la OMB (171). Además los nombramientos en la *Executive Office of the President* han sido considerados por el Congreso como de confianza personal del Presidente, por lo que no se ha exigido el consejo y consentimiento del Senado, salvo algunas excepciones como las de los miembros del *Council of Economic Advisers* (172). Las extralimitaciones realizadas por la *Executive Office of the President* en la era Nixon movieron al Congreso a aprobar en 1974 una ley que sometió también al consejo y consentimiento del Senado a los cargos de Director y Subdirector de la OMB (173).

El crecimiento de la *Executive Office of the President* en las últimas décadas ha sido tal que, para muchos, es una Administración en paralelo a la formada por los Departamentos ejecutivos, no pudiendo cumplir su objetivo inicial de servir

---

(169) En 1988 el número de empleados en la *Executive Office of the President* era de 1.554, destacando la *White House Office* con 366 y la OMB con 552. Estos datos provienen del *United States Bureau of the Census* (1990: 323-324), que reflejan una estabilidad en los años ochenta en torno a los 1.500 empleados, lo que supone una sustancial reducción frente a los 1.918 de 1975 o a los 4.742 de 1970.

(170) *United States Bureau of the Census* (1990: 323-324). El Presupuesto creció un 800 por 100 de 1950 a 1980: Helmer (1981: 57).

(171) Campbell (1991: 188), Edwards y Wayne (1990: 172), Price (1983: 101).

(172) Fisher (1987: 151).

(173) Fisher (1987: 151). En diversas ocasiones se ha propuesto en el Congreso someter al mismo régimen de nombramiento a los altos cargos del *National Security Council*: Fisher (1987: 152).

de apoyo directo a la toma de decisiones presidenciales y a la racionalización del aparato burocrático norteamericano, teniendo, por el contrario, el Presidente otro gran obstáculo burocrático más (174). Por otra parte, la *Executive Office of the President* ha ido abandonando paulatinamente las intenciones de sus creadores de 1939 para introducirse plenamente en el diseño de la política presidencial y en su aplicación práctica. En la actualidad, por su dependencia directa del Presidente, llega a rivalizar con los Departamentos ejecutivos en la plasmación de la política presidencial, lo que no contempla la Constitución ni era la intención original de los que crearon la *Executive Office* en 1939. La *Executive Office of the President* hace precisamente lo que su creador intelectual, Louis Brownlow, dijo que no debería hacer nunca, que es tomar decisiones y emitir instrucciones, interponiéndose entre el Presidente y los Departamentos, ejerciendo un poder autónomo (175). Esto se produce de tal forma que acaba diluyendo la responsabilidad que corresponde a los diversos sectores del Poder Ejecutivo, ya que si los Departamentos son dirigidos por personal que opera en la Casa Blanca, los responsables departamentales no pueden ser completamente responsables de las obligaciones que les incumben legalmente ni pueden participar con eficacia en su labor de aconsejar al Presidente en cuestiones de política de largo alcance (176).

## VI. LA «WHITE HOUSE OFFICE»

Dentro de la *Executive Office of the President*, la unidad que ha cobrado con el tiempo una mayor importancia política es la *White House Office*. En esta segunda mitad del siglo xx podría decirse que el Gabinete, como órgano de consejo presidencial, ha sido sustituido por la *White House Office*, debido a la proximidad que ésta mantiene con la vida diaria del Presidente y por la estrecha relación personal de sus miembros con el Jefe del Ejecutivo mientras los miembros del Gabinete son seleccionados por otros factores, ya comentados, y dedican la mayor parte de su tiempo a gestionar los Departamentos (177). Los Presidentes confían en el personal de la *White House Office* por la lealtad que le profesan y por el interés que tienen en la preservación de la buena imagen política del Presidente, no teniendo su lealtad dividida al carecer de obligaciones burocráticas en los Departamentos (178). Por ello, los Presidentes están tentados de resolver

(174) Price (1983: 101).

(175) Hart (1987: 168 y 1988: 85), Fisher (1987: 150).

(176) Price (1983: 101).

(177) Pfiffner (1991: 8).

(178) *Ibidem*.

todas las cuestiones importantes directamente desde la Casa Blanca (179), lo que puede ocasionar también numerosos problemas como luego analizaremos.

La *White House Office* aunque creada formalmente en 1939, tiene su germen en los comienzos de la Presidencia de F. D. Roosevelt. Cuando éste llegó a la Casa Blanca en 1933 tuvo la idea de formar un grupo de personas que le fueran leales y que le ayudaran a planificar la salida a la Gran Depresión, para lo que nombró a una docena de asistentes personales y, además, heredó cerca de cincuenta funcionarios que estaban ya en la Presidencia anterior de Hoover, muchos de los cuales se encontraban en préstamo procedentes de la plantilla de diversos Departamentos y Agencias del Ejecutivo (180). Cuando se produjo la creación oficial de la *White House Office*, se le adjudicaron seis nuevos asistentes al Presidente y a partir de ese momento la plantilla fue creciendo a un ritmo de un cinco por ciento anual hasta el escándalo Watergate con Nixon, que obligó, por la participación directa de la *White House Office* en el mismo, a una disminución formal del personal, aunque en la realidad ha seguido aumentando al utilizarse funcionarios prestados de las Agencias y Departamentos, que son así mantenidos hasta que el Presidente consigue incluirlos en el presupuesto oficial de la *White House Office* (181).

La labor originaria de la *White House Office* era, según la Comisión Brownlow, la de atender en exclusiva a las necesidades cotidianas del Presidente, sin participar en la marcha de la Administración, ni mucho menos tomar decisiones políticas (182). Se pensaba en unos asistentes sin poder político, dedicados a ser los ojos y oídos del Presidente, algunos como expertos en determinados temas, pero la mayoría dedicados a labores funcionales (relaciones con la prensa, coordinación de las visitas del Presidente, agenda diaria, etc.) (183).

Si las ideas anteriores eran formuladas en 1939, pronto la realidad práctica comenzó a transformar a la *White House Office*, pues sus integrantes intentaban que la política presidencial se llevara a cabo efectivamente, por lo que ya en el mandato de Truman empezó a desarrollarse la confrontación entre los miembros de la *White House Office* y los del Gabinete, encargados de la gestión de sus Departamentos y con una política no siempre coincidente con las ideas presidenciales (184). Con Eisenhower, se desarrolló el papel coordinador de la *White House Office*, ya que los Departamentos y Agencias eran requeridos para que enviaran sus informes a la Casa Blanca, donde eran estudiados desde una pers-

---

(179) Pfiffner (1991: 8).

(180) Kernell (1989: 187 y 1991: 45).

(181) Kernell (1989: 188-189 y 1991: 45).

(182) Kernell (1989: 147 y 1991: 45).

(183) Griffith (1976: 17), Kernell (1989: 233 y 1991: 58).

(184) Spragens (1980: 30).

pectiva de conjunto (185). Es también con Eisenhower cuando se nombró dentro de la *White House Office* al primer *Chief of Staff* importante, Sherman Adams (186). El *Chief of Staff*, aunque era en sus inicios lo que su nombre indica, un Director de Personal, con los años cobraría gran importancia hasta llegar a ser en algunas Presidencias, como veremos, el Consejero principal del Presidente.

Los cambios importantes en el tamaño y en el papel de la *White House Office* comenzaron en la década de los sesenta, ya que en esa época los ayudantes presidenciales empezaron a ser más conocidos por la opinión pública, ejercían cada vez más un poder político (recogida de información, promoción de nuevas ideas procedentes de diversas fuentes, preparación de mensajes y discursos presidenciales, diseño de estrategias legislativas) y tendían a monopolizar la atención del Presidente (187). En esta década comenzó la institucionalización de la toma de decisiones políticas por y en la *White House Office*, convirtiéndose sus miembros en los principales consejeros políticos del Presidente y compitiendo su personal de apoyo en influencia con los de los Departamentos (188).

La auténtica revolución se produjo con la llegada a la Casa Blanca de Richard Nixon. El nuevo Presidente otorgó a la *White House Office*, tras comenzar propugnando un «Gobierno de Gabinete» como las siguientes Presidencias lo harían también, un poder mayor que el que había tenido hasta entonces y también se le dotó de una estructura gestionada jerárquica y centralmente (189). La percepción por Nixon del escaso entusiasmo hacia las ideas conservadoras por parte de la Administración «clásica», representada por los Departamentos, hizo que el Presidente depositara su confianza en la *Executive Office of the President* y, especialmente, en la *White House Office*, al igual que años después lo hará otra Presidencia fuertemente ideologizada, como la de Reagan (190).

Esto produjo un doble efecto en el funcionamiento del Poder Ejecutivo americano. El Presidente, consciente de la resistencia que iba a encontrar en una Administración contraria a su política, optó por establecer una política general diferenciada de la de los Departamentos y Agencias del Ejecutivo. Para llevar a cabo lo anterior tenía que contar con un aparato político-administrativo al servicio de esa política presidencial, de lo que se encargó la *White House Office*, dejando automáticamente los miembros del Gabinete de ser los principales consejeros del Presidente en sus respectivas materias (191).

(185) Spragens (1980: 32).

(186) Pfiffner (1986: 668).

(187) Edwards y Wayne (1990: 175), Griffith (1976: 18).

(188) Edwards y Wayne (1990: 175).

(189) Edwards y Wayne (1990: 176), Pfiffner (1991: 9).

(190) En 1968, la *White House Office* tenía unos 250 empleados, que en poco tiempo fueron doblados en número y además aumentó también el personal en general de la *Executive Office of the President*: Hoxie (1980: 44).

(191) Edwards y Wayne (1990: 175).

A partir de 1969, como acabamos de decir, la política del Ejecutivo se establecía desde la *White House Office*, de forma que los asistentes y consejeros presidenciales se convirtieron en una especie de presidentes auxiliares que gestionaban todo el Ejecutivo, y, a su cabeza, un muy poderoso *Chief of Staff* (192). Para poder llevar adelante su programa político desde la Casa Blanca, Nixon permitió que la selección de los altos cargos en los Departamentos fuera determinada desde la *White House Office* y que tales altos cargos informaran a ésta de la forma en que los Departamentos ejecutaban las directivas provenientes de la Casa Blanca (193). En palabras del propio *Assistant to the President* de la época, Bryce N. Harlow, «Richard Nixon está dirigiendo todo el gobierno desde la Casa Blanca» (194), siendo evidente que cuando se producían choques entre la *White House Office* y el Gabinete, ganaba siempre la primera (195). Este sistema de presidentes auxiliares y delegación de los poderes concedidos por la Constitución en exclusiva al Presidente, era incompatible con el principio constitucional de unidad del Poder Ejecutivo (196). Además por la Ley McCormack de 1951, el Presidente estaba implícitamente impedido para realizar delegaciones formales a los miembros de la *White House Office*, ya que tales delegaciones se podían realizar sólo a los responsables de un Departamento o Agencia o a cualquier otro cargo del Poder Ejecutivo cuyo nombramiento requiriera confirmación senatorial (197).

De acuerdo a las investigaciones de la Comisión Especial del Senado sobre las actividades presidenciales en campaña electoral (creada tras el escándalo Watergate), la *White House Office* tenía en los años setenta las siguientes características (198):

- 1) Los poderes constitucionales del Presidente, incluyendo sus poderes implícitos, podían ser delegados y podían ser legítimamente ejercidos por los principales asistentes del Presidente actuando en nombre de éste.
- 2) El Presidente debía operar sobre la base de que el personal de la *White House Office* acudiría a él sólo si se le convocaba.
- 3) Como delegados del Presidente, sus principales asistentes debían tomar decisiones políticas por sí mismos, ya que la enorme complejidad de la *White House Office* impedía un control efectivo por parte del Presidente.

---

(192) Campbell (1991: 188).

(193) Griffith (1976: 19 y 54), violando lo dispuesto en la Orden Ejecutiva núm. 8.248 de 8 de septiembre de 1939 que estableció la *Executive Office of the President*: «En ningún caso los asistentes administrativos [de la *White House Office*] podrán interponerse entre el Presidente y el responsable de un Departamento o Agencia, o entre el Presidente y cualquier órgano de la *Executive Office of the President*»: Mosher (1974: 28-29).

(194) Citadas por Mosher (1974: 28).

(195) Spragens (1980: 41).

(196) Mosher (1974: 32-33).

(197) Mosher (1974: 33).

(198) Mosher (1974: 30).

4) Los responsables de los Departamentos del Ejecutivo y de las Agencias debían obedecer las órdenes del personal de la *White House Office*, incluso en las áreas en que los primeros tenían autoridad legal y eran responsables legales de las mismas.

5) Los responsables de las Agencias del Ejecutivo sobreentendían que cuando una petición provenía de la Casa Blanca, debían cumplirla sin objetar las razones de tal requerimiento.

6) La burocracia administrativa se encontraba en una especie de guerra de guerrillas con el Presidente, por lo que se evitaba que los Departamentos tuvieran iniciativa política.

7) El Presidente era a la vez el Jefe del Ejecutivo y el líder de su partido político personal, por lo que los miembros de la *White House Office* tenían asignadas tareas «políticas» que consistían en proporcionar al Presidente la información que éste deseaba sobre cualquier tema o persona.

La reacción al escándalo Watergate, comentada ya en el epígrafe anterior, produjo un inicial relegamiento de la *White House Office* y, dentro de ésta, de las individualidades sobresalientes, pero al final del mandato de Carter la Casa Blanca volvió a adquirir protagonismo y se nombró, de nuevo, un *Chief of Staff* para coordinar la *White House Office* y proteger al Presidente y aconsejarlo (199).

La victoria en 1980 de Reagan supuso la llegada a la Casa Blanca de otro Presidente fuertemente ideologizado que acentuaría, en lo que nos interesa, las pautas marcadas por Nixon. En primer lugar, para solucionar los posibles problemas que podría tener para aplicar su programa político en la Administración, nombró como Secretarios del Gabinete a personas a las que se les informaba previamente del control que sobre su labor llevaría la *White House Office*. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, se produjo una centralización sin precedentes en la Casa Blanca de las decisiones políticas y de la formulación de la política presupuestaria (200). En este sentido, Reagan tomó la decisión de que los nombramientos a todos los niveles (desde los Secretarios de los Departamentos hasta el último cargo no funcional en la Administración, incluidos los jueces de los Tribunales Federales de Apelación, que había sido siempre competencia del Departamento de Justicia) fueran decididos en la *White House Office* (201). Finalmente, se estableció el sistema de los *Cabinet Councils*, como órganos de decisión en el Ejecutivo formados por miembros del Gabinete y miembros de la *White House Office*.

En el mandato de Reagan si el poder político estaba en la *White House Office*, dentro de ésta funcionaba una *troika* que dominaba a todo el Ejecutivo. Los tres

---

(199) Pfiffner (1986: 671), Edwards y Wayne (1990: 177), Campbell (1991: 188).

(200) Pfiffner (1991: 9).

(201) Kernell (1989: 209-210), Pfiffner (1991: 9).

consejeros principales de Reagan, más o menos equivalentes en cuanto a su influencia, eran el *Counsellor to the President* (Edwin Meese), el *Chief of Staff* (James Baker) y el *Deputy Chief of Staff* (Michael Deaver) (202). Los tres anteriores, más el *National Security Adviser* y los subordinados directos de todos ellos, hasta un total de veinte (203), constituían algo parecido a lo que en los sistemas parlamentarios es hoy en día un Gabinete. A finales de 1983 comenzó a notarse la falta de una jerarquía monocrática y a partir de 1984, con el segundo mandato de Reagan, la *troika* desapareció (Baker pasó a Secretario del Tesoro; Meese a Justicia) y Donald Regan se convirtió en un muy poderoso *Chief of Staff*, controlando prácticamente todo el poder en la Casa Blanca: discursos, programación de actividades, nombramientos, acceso al Presidente, etc. (204).

De todas formas, la centralización en la *White House Office* de la toma de decisiones políticas no puede ser nunca total, ya que los Departamentos siguen reteniendo, por decisión legislativa, una importante cantidad de poder político y, por otro lado, los miembros de la *White House Office* no tienen legalmente capacidad para ejecutar en la práctica las decisiones políticas que toman. Precisamente la ignorancia consciente de lo anterior produjo el mayor escándalo del mandato Reagan. El enfrentamiento entre los Secretarios de Estado y Defensa, por un lado, y el *National Security Council* y el personal de la *White House Office*, por otro, condujo a que éstos últimos desarrollaran importantes actividades exteriores que no eran conocidas (desvío de fondos hacia los contras) o que habían sido desaconsejadas (venta de armas a Irán) por los primeros, lo que provocó finalmente una investigación parlamentaria y la apertura de diversos procesos judiciales (205).

Curiosamente, el último Presidente del que podemos tener cierta visión de conjunto, George Bush, repitió en cierta medida el esquema reaganiano al concentrar, en un primer momento, el poder en la *White House Office* pero sin una jerarquía excesiva dentro de la misma (206). Sin embargo, al poco tiempo, el nombramiento de John Sununu como *Chief of Staff* produjo la vuelta al sistema jerárquico (207).

---

(202) Pfiffner (1986: 671-672). Meese tenía rango de Gabinete, coordinaba el *Domestic Policy Council* y el *National Security Council*. Baker no poseía rango de Gabinete, pero controlaba el flujo de información hacia el Presidente y contrataba y despedía al personal de la *White House Office*. Deaver se encargaba de la agenda personal del Presidente. Baker terminó teniendo más poder al llevar las operaciones diarias de la Casa Blanca: Pfiffner (1986: 672).

(203) Neustadt (1991: 31).

(204) Pfiffner (1986: 672 y 1991: 6), Campbell (1991: 188).

(205) Pfiffner (1991: 10), Chubb y Peterson (1989: 24). El predominio del *National Security Council* y del *staff* de la *White House Office* puede explicarse por su proximidad al Presidente y por su capacidad para llevar adelante de forma rápida y secreta los deseos de éste, sin los trámites burocráticos que exigen los Departamentos: Pfiffner (1991: 10).

(206) Campbell (1991: 188).

(207) Campbell (1991: 197), Edwards y Wayne (1990: 179). Los problemas vinieron con el poder creciente que adquirió Sununu, que llevaron a fuertes escándalos por gastos personales

Para concluir, podemos señalar que la peculiaridad del sistema político norteamericano es que establece la responsabilidad exclusiva del Presidente dentro del Ejecutivo, pero a su vez permite la existencia de Departamentos ejecutivos establecidos legislativamente y con cierta independencia en su actuación respecto a las directrices presidenciales, colocando su interés propio, congresional o de grupo, por encima de la Casa Blanca (208). Esta situación ha conducido a que los Presidentes de la segunda mitad del siglo xx hayan desconfiado de la burocracia tradicional de los Departamentos y, por el contrario, otorguen su crédito a la *White House Office*, que hace las funciones de aparato administrativo al servicio personal del Presidente y de Gabinete interno director de la política presidencial. Todo ello hace que, en la actualidad, la *White House Office* tenga diez veces más empleados que en 1939 (209), y que su estructura interna revele claramente la doble funcionalidad antes apuntada (210).

Uno de los aspectos que más contribuyen a la confianza que los Presidentes recientes depositan en la Casa Blanca es la libertad que poseen para nombrar libremente a sus miembros y la falta de control parlamentario existente sobre los mismos. Aunque un Presidente puede verse presionado para realizar determinados nombramientos, en general los altos cargos de la *White House Office* están formados por personas fieles al Presidente que han colaborado con él, al menos, desde su precampaña presidencial (211). Además, ha existido la tradición de que el Congreso no se inmiscuya en el nombramiento del personal al servicio personal del Presidente, lo que, incluso tras el Watergate, ha permitido un control total del Presidente sobre la *White House Office*, aprobándose todos los años las peti-

---

excesivos, hasta que en diciembre de 1991, Sununu tuvo que dimitir ante la presión de los medios de comunicación (*Keesing's Record of World Events*, diciembre de 1991, pág. 38667). Fue sustituido por Samuel K. Skimmer, Secretario de Transportes, hasta que en agosto de 1992, y con el objetivo exclusivo de conducir la campaña presidencial, el Secretario de Estado James Baker pasó a *Chief of Staff* de la *White House Office* (*Keesing's Record of World Events*, julio-agosto de 1992, pág. 39043).

(208) Cronin (1980: 245), Bonafede (1978: 1857).

(209) En cincuenta años, la *White House Office* ha pasado de 37 empleados a 366: United States Bureau of the Census (1990: 323). Realmente, el número de empleados trabajando en la Casa Blanca puede ser mucho mayor, si contamos el personal de mantenimiento técnico, de seguridad, de limpieza, etc., cuyos salarios son pagados por otros Departamentos de la Administración, hasta llegar a una cifra cercana a los 3.000: Moe (1991: 90).

(210) La composición de altos cargos de la *White House Office* en 1990, con el *Chief of Staff* to the President al frente, reproducía en cierta medida la distribución material de los Departamentos ejecutivos: *Chief of Staff*, un *Counsel to the President*, dos *Assistants to the President* con cargo de *Deputy to the Chief of the Staff*, once *Assistants to the President* encargados de diversas áreas (Secretario del Gabinete, Ciencia y Tecnología, Comunicaciones, Prensa, Asuntos de Seguridad Nacional, Temas Legislativos, Gestión y Administración, Política doméstica y económica, Iniciativas y asuntos públicos, Personal presidencial) y más de 70 vice-asistentes y asistentes especiales. Véase *Office of the Federal Register* (1990: 87-90).

(211) Pfiffner (1986: 667), Chubb y Peterson (1989: 23).

ciones monetarias para el mantenimiento de la misma (212). Frente a esta situación, se ha propuesto en diversas ocasiones que los altos cargos de la *White House Office* estén sujetos al consejo y consentimiento del Senado, pero tales propuestas no han sido aprobadas ya que estos puestos no son de creación legislativa, por lo que deberían establecerse formalmente antes de someterlos al consejo y consentimiento senatorial (213). La única forma de someterlos a dicho control, sin imponerle a su vez al Presidente un modo concreto de organizar su *White House Office*, sería estableciendo legislativamente una disposición genérica (*blanket provision*) que exigiera la intervención del Senado para todos los empleados de la *White House Office*, al margen de su asignación concreta, lo que sería excesivamente complicado (214).

Dentro de la *White House Office*, cobra importancia con el transcurso de los años la figura del *Chief of Staff*, esa especie de Director Administrativo de la Casa Blanca y Consejero principal del Presidente, que, junto a algún miembro del Gabinete y algún otro cargo de la *Executive Office of the President*, conforma el núcleo decisivo del poder en el Ejecutivo norteamericano (215). El *Chief of Staff* desarrolla en la Casa Blanca tres tipos de funciones (216):

1) Control de la información presidencial: de forma que consiga que al Presidente le llegue información altamente cualificada, sistematizada adecuadamente y relevante, proveniente de todas las fuentes posibles, regulando, por ello, el acceso directo al Presidente. El *Chief of Staff* debe preocuparse de que tal información permita al Presidente una comprensión adecuada de todas las opciones posibles antes de tomar una decisión, incluidas las opiniones que sean contrarias a las del propio *Chief of Staff*. El objetivo es un control de calidad, es decir, la coordinación y dirección de un proceso encaminado a evitar la información incompleta o inadecuada, desequilibrada o influida por una sola persona o mediatizada por impulsos primarios presidenciales.

(212) Hart (1987: 181).

(213) Hart (1987: 197).

(214) *Ibidem*.

(215) Neustadt (1991: 30). En la actualidad, con Clinton, lo es Thomas McLarty, amigo personal del Presidente, lo que revela la intención de éste de controlar personalmente la política diaria: *Time*, 25 de enero de 1993, pág. 18. Como otros Presidentes anteriores, Clinton ha señalado «that the post, which in the past two decades had grown massively in power in comparison with the Cabinet, would be that of 'an honest broker' with few policy implications»: *Keesing's Record of World Events*, diciembre de 1992, pág. 39229. De todas formas, el puesto de principal asesor de un Presidente norteamericano no tiene por qué recaer siempre en la figura del *Chief of Staff*. Parece, por ejemplo, que actualmente el consejero más influyente en la *White House Office* con Clinton es el republicano David Gergen, *Communications Director* (encargado de la imagen pública del Presidente), cargo que ostentó también en la Presidencia de R. Reagan: *Keesing's Record of World Events*, mayo de 1993, pág. 39453, y *El País*, 5 de agosto de 1993, pág. 7.

(216) Buchanan (1991: 91 y sigs.), Pfiffner (1991: 6 y sigs.).

2) Representación directa del Presidente: ante el resto de miembros de la *White House Office* o de la *Executive Office of the President* o del Gabinete o del Congreso. Una parte de esa función de representación presidencial se consume en la conciliación de las disputas entre miembros del Gabinete o entre uno del Gabinete y un cargo de la *Executive Office of the President*. Junto a lo anterior, el *Chief of Staff* debe convertirse en los oídos del Presidente, es decir, debe ganarse la confianza del resto del Ejecutivo en el sentido de que éstos sobreentiendan que lo que dicen al *Chief of Staff* va a llegar finalmente al Presidente, aunque eso no signifique que el *Chief of Staff* les vaya a apoyar ante el Jefe del Ejecutivo. En caso contrario, los miembros del Gabinete o de la *Executive Office of the President* perderían la confianza en el *Chief of Staff* y buscarían otros canales de acceso al Presidente.

3) Protección del Presidente: al representar al Presidente, los *Chiefs of Staff* le relevan de obligaciones tediosas o perjudiciales para el crédito del Presidente ante la opinión pública. El *Chief of Staff* debe actuar movido por razones de lealtad, respeto y afecto al Presidente, hasta el punto de asumir los fallos o la ignorancia presidenciales.

En definitiva, podemos decir que la *White House Office* es el órgano más importante del Poder Ejecutivo norteamericano al ser la fuerza directiva de la *Executive Office of the President* (217), y al coordinar y controlar las actividades de los diversos Departamentos ejecutivos en nombre del Presidente (218). La *White House Office* gestiona el Poder Ejecutivo, decide los nombramientos de los altos cargos de los Departamentos, elabora los proyectos políticos presidenciales, conduce las relaciones del Presidente con el Congreso, diseña el contacto presidencial con la opinión pública, etc. (219).

Pero no hay que olvidar que si el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la *White House Office* ha sido imparable y, posiblemente, inevitable, también lo han sido sus problemas. Desde el escándalo Watergate, es el órgano del Ejecutivo sometido a mayor investigación judicial, parlamentaria y de los medios de comunicación (220). La lealtad incondicional hacia el Presidente ha producido el que sus miembros se dediquen sin tregua a cumplir la voluntad presidencial, convencidos del apoyo popular a esta voluntad. Al ser designados por su amistad personal con el Presidente o por su participación en la campaña presidencial no están acostumbrados a las tradiciones, normas y procedimientos gubernamentales y parlamentarios (221). La única manera de manejar el Ejecutivo con un control personal por el Presidente es, paradójicamente, delegando lo más posible la

(217) Hart (1987: 160).

(218) Hart (1987: 182).

(219) Chubb y Peterson (1989: 24), Kernell (1989: 233 y 1991: 58).

(220) Chubb y Peterson (1989: 23).

(221) Chubb y Peterson (1989: 23), Pfiffner (1986: 667).

ejecución de la política en los Departamentos, pues, en caso contrario, si la *White House Office* ejecuta la política se producen las interferencias y los problemas (222).

VII. BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- AA. VV. (1941): «The Executive Office of the President. A Symposium», en *Public Administration Review*, vol. 1, núm. 2, págs. 101-140.
- (1954-1955): «A Compilation of the Virginia Law Weekly Dicta. Volume 6: Separation of Powers», en *Virginia Law Weekly*.
- (1976): «Presidential Power», números monográficos 2 y 3 del volumen XL de *Law and Contemporary Problems*.
- (1980): *La Presidence americaine*, Université de Provence, Aix-en-Provence.
- (1981): «Appendix: A Presidency for the 1980s», en H. Hecló y L. M. Salamon (eds.), *The Illusion of Presidential Government*, Westview Press, Boulder (Col.), págs. 297-345.
- ADAMS, Bruce (1977): *The Senate Rubberstamp Machine*, Common Cause, Washington D. C.
- ALLISON, Graham (1980): «An Executive Cabinet», en *Society*, vol. 17, núm. 5, páginas 41-47.
- ARGYLE, Nolan J., y BARILLEAUX, Ryan J. (1986): «Past Failures and Future Prescriptions for Presidential Management Reform», en *Presidential Studies Quarterly*, vol. XVI, núm. 4, págs. 716-733.
- BAILEY (Jr.) Harry A., y SHAFRITZ, Jay M. (1988): «Introduction», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago.
- BAILEY, Stephen K. (1956): «The President and his Political Executive», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 307, págs. 24-36.
- BARRETT, Edward L., y COHEN, William (1981): *The Structure of Government*, The Foundation Press Inc., Mineola (N. York).
- BAUMGARTNER, Sarah (ed.) (1988): *E Pluribus Unum. Constitutional Principles and the Institutions of Government*, University Press of America, Lanham (Mary.).
- BELMONT, Perry (1913): «Cabinet Officers in Congress», en *North American Review*, núm. 686, págs. 22-30.
- (1926): *Survival of the Democratic Principle*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York.
- BINKLEY, W. E. (1937): *The powers of the President*, Russell & Russell, Nueva York, reimpresión de 1973.
- BLONDEL, Jean (1980): *World Leaders. Heads of Government in the Postwar Period*, Sage, Londres.
- BONAFEDE, Dom (1978): «Carter Sounds Retreat from 'Cabinet Government'», en *National Journal*, vol. 10, núm. 46, págs. 1852-1857.

---

(222) Pfiffner (1991: 11).

- BRADFORD, Gamaliel (1891): «Congress and the Cabinet-I», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. II, núm. 3, págs. 289-299.
- (1893): «Congress and the Cabinet-II», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. IV, núm. 3, págs. 404-424.
- BRAUER, Carl (1987): «Tenure, Turnover, and Postgovernment Employment Trends of Presidential Appointees», en G. C. Mackenzie, *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, The John Hopkins University Press, Baltimore (Mary.), págs. 174-194.
- BROWNLOW, Louis; MERRIAM, Charles E., y GULICK, Luther (1988): «Report of the President's Committee on Administrative Management», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago, págs. 75-81.
- BUCHANAN, Bruce (1991): «Constrained Diversity: The Organizational Demands of the Presidency», en James P. Pfiffner (ed.), *The Managerial Presidency*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove (Cal.), págs. 78-104.
- CALHOUN, John C. (1851): *A Disquisition on Government and a Discourse on the Constitution and Government of the United States*, Steam Power-Press of Walker and James, Charleston (Carol. del Sur).
- CAMPBELL, Colin (1991): «The White House and Presidency Under the 'Let's Deal' Presidents», en Colin Campbell y Bert A. Rockman (eds.), *The Bush Presidency First Appraisals*, Chatham House Publishers, Chatham (New Jersey), págs. 185-222.
- COALDRAKE, Peter (1981): «Ronald Reagan and 'Cabinet Government': How Far a Collegial Approach», en *Politics*, vol. XVI, núm. 2, págs. 276-283.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE-LIBRARY OF CONGRESS (1991): *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1990 Supplement [conocida como *The Annotated Constitution* es el comentario a la Constitución de más prestigio y es preparado periódicamente por la Biblioteca del Congreso, habiendo sido escrita su primera edición de 1952 por Edward S. Corwin].
- CORWIN, Edward S., y KOENIG, Louis W. (1956): *The President Today*, New York University Press, Nueva York, 1956.
- CORWIN, Edward S. (1926): *The President's Removal Power Under the Constitution*, National Municipal League, Nueva York.
- (1958): *The Constitution and What it Means Today*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 12.<sup>a</sup> ed.
- (1976): *Presidential Power and the Constitution*, Cornell University Press, Ithaca (N. York).
- CRONIN, Thomas E. (1980): *The State of the Presidency*, Little, Brown and Company, Boston, 2.<sup>a</sup> ed.
- (1989): «The President's Executive Power», en T. E. Cronin (ed.), *Inventing the American Presidency*, University Press of Kansas, Lawrence (Kan.), págs. 180-208.
- CUNLIFFE, Marcus (1969): *American Presidents and the Presidency*, Eyre & Spottiswoode, Londres.
- CHANDLER, Ralph C.; ENSLEN, Richard A., y RENSTROM, Peter G. (1987): *The Constitutional Law Dictionary*, ABC-CLIO, Santa Bárbara (Cal.).
- CHUBB, John E., y PETERSON, Paul E. (1989): «American Political Institutions and the Problem of Governance», en John E. Chubb y Paul E. Peterson, (eds.), *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, Washington D. C., págs. 1-43.

- DALY, John C., y otros (1981): *President vs. Congress. Does the Separation of Powers Still Work?*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C.
- (1985): *Forming a Government under the Constitution*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C.
- DAVIDSON, Roger H. (1988): «The President and Congress», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago, págs. 156-176.
- DAVIS, James W. (1975): *The President and Congress*, Barron's Educational Series, Woodbury (N. York).
- DEERING, Christopher J. (1987): «Damned If You Do and Damned If You Don't: The Senate's Role in the Appointment's Process», en G. C. Mackenzie, *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, The John Hopkins University Press, Baltimore (Mary.), págs. 100-119.
- EDWARDS, George C., y WAYNE, Stephen J. (1990): *Presidential Leadership. Politics and Policy Making*, St. Martin's Press, Nueva York, 2.ª ed.
- EDWARDS, George C. (1980): *Presidential Influence in Congress*, W. H. Freeman and Company, San Francisco.
- EGGER, Rowland, y HARRIS, Joseph P. (1963): *The President and Congress*, McGraw-Hill, Nueva York.
- FENNO, Richard F. (1959): *The President's Cabinet. An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- FINER, Herman (1960): *The Presidency. Crisis and Regeneration*, The University of Chicago Press, Chicago.
- FISH, Carl R. (1899): «Removal of Officials by the President of the United States», en *Annual Report of the American Historical Association*, vol. I, págs. 65-86.
- FISHER, Louis (1978): *The Constitution Between Friends. Congress, the President and the Law*, St. Martin's Press, Nueva York.
- (1987): *The Politics of Shared Power. Congress and the Executive*, Congressional Quarterly Press, Washington D. C., 2.ª ed.
- (1989): «The Allocation of Powers: The Framers' Intent», en Barbara B. Knight, *Separation of Powers in the American Political System*, George Mason University Press, Fairfax (Vir.), págs. 19-40.
- (1990): *American Constitutional Law*, MacGraw-Hill, Nueva York, 2 vols.
- (1991a): «Grover Cleveland Against the Senate», en Joel Silbey (ed.), *The First Branch of American Government. The United States Congress and its Relations to the Executive and Judiciary, 1789-1989*, Carlson, Nueva York, vol. I, págs. 171-185.
- (1991b): «Congress and the Removal Power», en James A. Thurber (ed.), *Divided Democracy. Cooperation and Conflict Between the President and Congress*, Congressional Quarterly, Washington D. C., págs. 255-274.
- FITZGERALD, John L. (1986): *Congress and the Separation of Powers*, Praeger Publishers, Nueva York.
- GOLDSMITH, William M. (1974): *The Growth of Presidential Power. A Documented History*, Chelsea House Publishers, Nueva York, 3 vols.
- GORDON, David (1986): «Myers v. United States 272 U. S. 52 (1926)», en L. W. Levy, K. L. Karst y D. J. Mahoney (eds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan, Nueva York, vol. III, pág. 1289.

- GORMAN, Joseph P. (1980): «Appointment of Cabinet and Subcabinet Officials Under a Proposed Constitutional Amendment: Delays and the Appointment Process», en Committee in Banking, Finance and Urban Affairs-House of Representatives, *Looking Toward the Constitutional Bicentennial. A Proposed Amendment To Permit Members of Congress To Serve in Key Executive Branch Offices*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C, págs. 49-54.
- GRIFFITH, Ernest S. (1976): *The American Presidency*, New York University Press, Nueva York.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James, y JAY, John (1788): *The Federalists Papers*, Penguin Books, Nueva York, reedición en 1961 de la versión original.
- HARRIS, Joseph P. (1953): *The Advice and Consent of the Senate. A Study of the Confirmation of Appointments by the United States Senate*, University of California Press, Berkeley (Cal.).
- HART, John (1974): «Executive Reorganization in the USA and the Growth of Presidential Power», en *Public Administration*, vol. 52, págs. 179-191.
- (1987): «The President and his Staff», en J. Hart y otros, *Roosevelt to Reagan. The Development of the Modern Presidency*, C. Hurst & Company, Londres, págs. 159-205.
- (1988): «No Passion for Brownlow: Models of Staffing the Presidency», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago, págs. 81-91.
- HAVENS, Murray C., y MCNEIL, Dixie M. (1978): «Presidents, Impeachment and Political Accountability», en *Presidential Studies Quarterly*, vol. VIII, núm. 1, págs. 5-18.
- HECLO, Hugh (1981): «The Changing Presidential Office», en A. J. Meltsner (ed.), *Politics and the Oval Office*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, págs. 161-183.
- (1988): «The In-and-Out System: A Critical Assessment», en *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 1, págs. 37-56.
- (1991): «The Changing Presidential Office», en James P. Pfiffner (ed.), *The Managerial Presidency*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove (Cal.), páginas 33-42.
- HELMER, John (1981): «The Presidential Office: Velvet Fist in an Iron Globe», en H. Hecló y L. M. Salamon (eds.), *The Illusion of Presidential Government*, Westview Press, Boulder (Col.), págs. 45-81.
- HESS, Stephen (1988): *Organizing the Presidency*, The Brookings Institution, Washington D. C.
- HOBBS, Edward H. (1954): *Behind the President. A Study of Executive Office Agencies*, Public Affair Press, Washington D. C.
- HODDER-WILLIAMS, Robert (1987): «The President and the Constitution», en J. Hart y otros, *Roosevelt to Reagan. The Development of the Modern Presidency*, C. Hurst & Company, Londres, págs. 11-45.
- HORN, Stephen (1960): *The Cabinet and Congress*, Octagon Books, Nueva York, reimpression de 1982.
- HOXIE, R. Gordon (1971): *The White House: Organizations and Operations*, Center for the Study of the Presidency, Nueva York.
- (1980): «Staffing the Ford and Carter Presidencies», en Bradley D. Nash, *Organizing and Staffing the Presidency*, Center for the Study of the Presidency, Nueva York, págs. 44-85.

- (1984): «The Cabinet in the American Presidency, 1789-1984», en *Presidential Studies Quarterly*, vol. XIV, núm. 2, págs. 209-230.
- (1988): «The Presidency in the Constitutional Convention», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago, págs. 7-13.
- HOY, John C., y BERSTEIN, Melvin H. (eds.) (1976): *The Effective President*, Palisade Publishers, Pacific Palisades (Cal.).
- HYNEMAN, Charles S. (1950): *Bureaucracy in a Democracy*, Harper & Brothers Publishers, Nueva York.
- JAMES, Louis C. (1961): «Senatorial Rejections of Presidential Nominations to the Cabinet: A Study in Constitutional Custom», en *Arizona Law Review*, vol. 3, núm. 2, págs. 232-261.
- KAUPER, Paul G., y BEYTAG, Francis X. (eds.) (1980): *Constitutional Law. Cases and Materials*, Little Brown and Company, Boston, 5.ª ed.
- KERNELL, Samuel (1989): «The Evolution of the White House Staff», en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, Washington D. C., págs. 185-237.
- (1991): «The Evolution of the White House Staff», en James P. Pfiffner (ed.), *The Managerial Presidency*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove (Cal.), págs. 43-60.
- KETCHAM, Ralph (ed.) (1986): *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Penguin Books, Nueva York.
- KING, James D., y RIDDLESPERGER, James W. (1984): «Presidential Cabinet Appointments: the Partisan Factor», en *Presidential Studies Quarterly*, vol. XIV, núm. 2, págs. 231-237.
- (1986): «Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office and White House Staff», en *Presidential Studies Quarterly*, vol. XVI, núm. 4, págs. 691-699.
- KNIGHT, Barbara B. (1989): *Separation of Powers in the American Political System*, George Mason University Press, Fairfax (Vir.).
- KOENIG, Louis W. (1986): «Cabinet», en L. W. Levy, K. L. Karst, y D. J. Mahoney (eds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan, Nueva York, vol. I, págs. 191-194.
- (1991): «The Modern Presidency and the Constitution: Foreign Policy», en M. L. Fausold y A. Shank, *The Constitution and American Presidency*, State University of New York Press, Albany (N. York), págs. 171-193.
- KORITANSKY, John C. (1989): «Alexander Hamilton and the Presidency», en T. E. Cronin (ed.), *Inventing the American Presidency*, University Press of Kansas, Lawrence (Kan.), págs. 282-303.
- KURLAND, Gerald (1973): *The Growth of Presidential Power*, Samhar Press, Charlottesville (N. York).
- KURLAND, Philip B. (1978): *Watergate and the Constitution*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (1986): «Appointing and Removal Power, Presidential», en L. W. Levy, K. L. Karst, y D. J. Mahoney (eds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan, Nueva York, vol. I, págs. 66-68.
- LANDY, Marc (coord.) (1985): *Modern Presidents and the Presidency*, Lexington Books, Lexington (Mass.).

- LEARNED, Henry B. (1912): *The President's Cabinet. Studies in the Origin, Formation and Structure of an American Institution*, Burt Franklin, Nueva York (reimpresión en 1972 de la edición original).
- LEVY, Leonard W. (1986): «Humphrey's Executor v. United States 295 U. S. 602 (1935)», en L. W. Levy, K. L. Karst, y D. J. Mahoney (eds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan, Nueva York, vol. II, págs. 940-941.
- LIVINGSTON, William S.; DODD, Lawrence C., y SCHOTT, Richard L. (1979): *The Presidency and the Congress*, Lyndon Baynes Johnson Library, Austin (Tex.).
- LOSS, Richard (1990): *The Modern Theory of Presidential Power. Alexander Hamilton and the Corwin Thesis*, Greenwood Press, Westport (Conn.).
- MACKENZIE, G. Calvin (1981): *The Politics of Presidential Appointments*, The Free Press, Nueva York.
- (1987): «'If You Want to Play, You've Got to Pay': Ethics Regulations and the Presidential Appointments System, 1964-1984», en G. C. Mackenzie, *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, The John Hopkins University Press, Baltimore (Mary.), págs. 77-99.
- MACMAHON, Arthur W. (1943): «Senatorial Confirmation», en *Public Administration Review*, vol. III, núm. 4, págs. 281-294.
- MACY, Johns W.; ADAMS, Bruce, y WALTER, J. Jackson (1983): *America's Unelected Government. Appointing the President's Team*, Ballinger, Cambridge (Mass.).
- MAHONEY, Dennis J. (1986): «Advice and consent», en L. W. Levy, K. L. Karst, y D. J. Mahoney (eds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan, Nueva York, vol. I, pág. 31.
- MANSFIELD, Harvey C. (1989): *Taming the Prince. The Ambivalence of Modern Executive Power*, The Free Press, Nueva York.
- MARSZALEK, John F. (1991): «Grover Cleveland and the Tenure of Office Act», en Joel Silbey (ed.), *The First Branch of American Government. The United States Congress and its Relations to the Executive and Judiciary, 1789-1989*, Carlson, Nueva York, vol. I, págs. 157-170.
- MARTIN, Lawrence (1982): *The Presidents and the Prime Ministers*, Doubleday Canada, Toronto.
- MERRY, Henry J. (1986): *The Constitutional System. The Group Character of the Elected Institutions*, Praeger Publishers, Nueva York.
- MERVIN, David (1990): *Ronald Reagan and the American Presidency*, Longman, Londres.
- MEZEY, Michael L. (1989): *Congress, the President and Public Policy*, Westview Press, Boulder (Colorado).
- MICHAELSEN, William B. (1987): *Creating the American Presidency, 1775-1789*, University Press of America, Lanham (Mary.).
- MILKIS, Sidney M., y NELSON, Michael (1990): *The American Presidency. Origins and Development, 1776-1990*, Congressional Quarterly, Washington D. C.
- MILLER, Arthur S. (1977): *Presidential Power in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul (Minn.).
- (1978): «Constitutional Law: Crisis Government Becomes the Norm», en *Ohio State Law Journal*, vol. 39, núm. 4, págs. 736-751.

- MOE, Ronald C. (1975): «Senate Confirmation of Executive Appointments: The Nixon Era», en Harvey C. Mansfield (ed.), *Congress Against the President*, Praeger Publishers, Nueva York, págs. 141-152.
- MOE, Terry M. (1991): «The Politicized Presidency», en James P. Pfiffner (ed.), *The Managerial Presidency*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove (Cal.), págs. 135-157.
- MONDALE, Walter F. (1975): *The Accountability of Power. Toward a Responsible Presidency*, David McKay Company, Nueva York.
- MOSHER, Frank C., y otros (1974): *Watergate. Implications for Responsible Government*, Basic Books, New York.
- MULLEN, William F. (1976): *Presidential Power and Politics*, St. Martin's Press, Nueva York.
- NASH, Bradley D. (1980a): «Staffing the Presidency: A 1952 View», en Bradley D. Nash, *Organizing and Staffing the Presidency*, Center for the Study of the Presidency, New York, págs. 86-149.
- (1980b): «Staffing the Presidency: A 1980 View», en Bradley D. Nash, *Organizing and Staffing the Presidency*, Center for the Study of the Presidency, New York, págs. 150-173.
- NEUSTADT, Richard E. (1988): «The Power to Persuade», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago, págs. 421-438.
- (1990): *Presidential Power and the Modern Presidents*, The Free Press, Nueva York, 5.<sup>a</sup> ed.
- (1991): «Does the White House Need a Strong Chief of Staff?», en James P. Pfiffner (ed.), *The Managerial Presidency*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove (Cal.), págs. 29-32.
- NIGRO, Felix A. (1991): «The Van Buren Confirmation Before the Senate», en Joel Silbey (ed.), *The First Branch of American Government. The United States Congress and its Relations to the Executive and Judiciary, 1789-1989*, Carlson, Nueva York, vol. I, págs. 115-126.
- OFFICE OF THE FEDERAL REGISTER (1990): *The United States Government Manual, 1990-91*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C.
- OLSON, Theodore B. (1989): «The Impetuous Vortex: Congressional Erosion of Presidential Authority», en L. G. Crovitz-J. A. Rabkin (eds.), *The Fettered Presidency*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., páginas 225-244.
- ORMAN, John (1990): *Presidential Accountability. New and Recurring Problems*, Greenwood Press, Nueva York.
- PATTERSON, C. Perry (1947): *Presidential Government in the United States. The Unwritten Constitution*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill (North Carolina).
- PETERS, Charles (1981): «What Has Happened to the American Public?», en A. J. Meltsner (ed.), *Politics and the Oval Office*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, págs. 13-30.

- PFIFFNER, James P. (1986): «White House Staff Versus the Cabinet: Centripetal and Centrifugal Roles», en *Presidential Studies Quarterly*, vol. XVI, núm. 4, págs. 666-690.
- (1987): «Nine Enemies and One Ingrate: Political Appointments during Presidential Transitions», en G. C. Mackenzie, *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, The John Hopkins University Press, Baltimore (Mary.), págs. 60-76.
- (1991): «Can the President Manage the Government? Should He?», en James P. Pfiffner (ed.), *The Managerial Presidency*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove (Cal.), págs. 1-16.
- PHELPS, Glenn A. (1989): «George Washington: Precedent Setter», en T. E. Cronin (ed.), *Inventing the American Presidency*, University Press of Kansas, Lawrence (Kan.), págs. 259-281.
- PIOUS, Richard M. (1975): «Sources of Domestic Policy Initiatives», en Harvey C. Mansfield (ed.), *Congress Against the President*, Praeger Publishers, Nueva York, págs. 98-111.
- POLSBY, Nelson W. (1988): «Presidential Cabinet Making: Lessons for the Political System», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago, págs. 91-101.
- PRICE, Don K. (1943): «The Parliamentary and Presidential Systems», en *Public Administration Review*, vol. III, núm. 4, págs. 317-334.
- (1983): *America's Unwritten Constitution. Science, Religion, and Political Responsibility*, Louisiana State University Press, Baton Rouge (Louis.).
- REEDY, George E. (1970): *The Twilight of the Presidency*, The World Publishing Company, Nueva York.
- REUSS, Henry R. (1980): «A proposed Amendment To Permit Members of Congress To Serve in Key Executive Branch Offices», en Committee in Banking, Finance and Urban Affairs-House of Representatives, *Looking Toward the Constitutional Bicentennial. A Proposed Amendment To Permit Members of Congress To Serve in Key Executive Branch Offices*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., págs. 1-5.
- RICCARDS, Michael P. (1987): *A Republic if you Can Keep It. The Foundation of the American Presidency. 1700-1800*, Greenwood Press, Westport (Conn.).
- RIES, John C. (1969): *Executives in the American Political System*, Dickenson Publishing Company, Belmont (Cal.).
- ROBINSON, Donald L. (1987): «To the Best of my Ability». *The Presidency and the Constitution*, W. W. Norton & Company, Nueva York.
- ROSE, Richard (1980): «Government against Sub-Governments: a European Perspective on Washington», en R. Rose y E. N. Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, páginas 284-347.
- (1984): *The Capacity of the President: A Comparative Analysis*, Center for the Study of Public Policy-University of Strathclyde, Glasgow.
- ROSENBLUM, David H. (1988): «Presidential Power and the Courts», en H. A. Bailey (Jr.) y J. M. Shafritz, *The American Presidency. Historical and Contemporary Perspectives*, The Dorsey Press, Chicago, págs. 376-389.

- ROSSITER, Clinton L. (1949): «The Constitutional Significance of the Executive Office of the President», en *The American Political Science Review*, vol. XLIII, núm. 6, págs. 1206-1217.
- SELIGHAN, Lester G. (1956): «Presidential Leadership. The Inner Circle and Institutionalization», en *The Journal of Politics*, vol. 18, núm. 3, págs. 410-426.
- SCHLESINGER, Arthur M. (1974): «Foreword», en W. M. Goldsmith, *The Growth of Presidential Power. A Documented History*, Chelsea House Publishers, Nueva York, vol. I.
- (1989): *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin Company, Nueva York.
- SHAPIRO, Martin (1986): «Buckley v. Valeo 424 U. S. 1 (1976)», en L. W. Levy, K. L. Karst, y D. J. Mahoney (eds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan, Nueva York, vol. I, pág. 168.
- SHARP, James Roger (1991): «Andrew Jackson and the Limits of Presidential Power», en Joel Silbey (ed.), *The First Branch of American Government. The United States Congress and its Relations to the Executive and Judiciary, 1789-1989*, Carlson, Nueva York, vol. I, págs. 97-114.
- SNOW, Freeman (1982): «Cabinet Government in the United States», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. III, págs. 1-13.
- SPRAGENS, William C. (1980): «White House Staffs, 1789-1974», en Bradley D. Nash, *Organizing and Staffing the Presidency*, Center for the Study of the Presidency, New York, págs. 7-43.
- SUNDQUIST, James L. (1974): «Why the Presidency Grows Stronger», en G. A. Nikolaieff (ed.), *The President and the Constitution*, The H. W. Wilson Company, Nueva York.
- SWINDLER, William F. (1970): «The politics of 'Advice and Consent'», en *American Bar Association Journal*, vol. 56, págs. 533-542.
- SZANTON, Peter L. (1981): «Reconstructing the Presidency», en A. J. Meltsner (ed.), *Politics and the Oval Office*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, págs. 185-204.
- TATALOVICH, Raymond, y DAYNES, Byron W. (1984): *Presidential Power in the United States*, Brooks/Cole Publishing Company, Monterrey (California).
- THURBER, James A. (1991): «The Roots of Divided Democracy», en James A. Thurber (ed.), *Divided Democracy. Cooperation and Conflict Between the President and Congress*, Congressional Quarterly, Washington D. C., págs. 1-8.
- TUGWELL, Rexford G. (1974): *The Emerging Constitution*, Harper's Magazine Press, New York.
- TURNER, Michael (1988a): «The Reagan White House, the Cabinet and the Bureaucracy», en J. D. Lees y M. Turner, *Reagan's First Four Years. A New Beginning?*, Manchester University Press, Manchester, págs. 39-67.
- (1988b): «The Future Looking Back: Reagan's Second Term», en J. D. Lees y M. Turner, *Reagan's First Four Years. A New Beginning?*, Manchester University Press, Manchester, págs. 240-264.
- UNITED STATES BUREAU OF THE CENSUS (1990): *Statistical Abstract of the United States. 1990*, U. S. Government Printing, Washington D. C., 110.<sup>a</sup> ed.
- UNITED STATES GOVERNMENT (1980): *United States Congress: Extend Reorganization Authority of the President*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C.

- VILE, M. J. C. (ed.) (1974): *The Presidency*, Harrap, Londres.
- WALCOTT, Charles M., y HULT, Karen M. (1987): «Organizing the White House: Environment and Organizational Governance», en *American Journal of Political Science*, vol. 31, núm. 1, págs. 109-125.
- WALKER, Wallace Earl, y REOPEL, Michael R. (1986): «Strategies for Governance: Transition and Domestic Policymaking in the Reagan Administration», en *Presidential Studies Quarterly*, vol. XVI, núm. 4, págs. 734-760.
- WEISS, Ann E. (1976): *The American Presidency*, Julian Messner, Nueva York.
- WHEELER, Harvey, y HUTCHINS, Robert M. (1974): «The Constitution under Strain», en *The Center Magazine*, vol. II, núm. 2, págs. 43-52.
- WILLIAMS, Robert (1987): «The President and the Executive Branch», en J. Hart y otros, *Roosevelt to Reagan. The Development of the Modern Presidency*, C. Hurst & Company, Londres, págs. 118-158.
- WILSON, James Q. (1987): «Does the Separation of Powers Still Work?», en *The Public Interest*, núm. 86, págs. 36-52.
- WILSON, Woodrow (1879): «Cabinet Government in the United States», en *The International Review*, vol. VII, núm. 2, págs. 146-163.
- (1884): «Committee or Cabinet Government», en *The Overland Monthly*, vol. III, núm. 1, págs. 17-33.
- (1908): *Constitutional Government in the United States*, The Columbia University Press, Nueva York.