

LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES POR LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA

FRANCISCO M. GARCÍA COSTA
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia¹
fmgarcia@um.es

“Para asegurar la libertad de la Imprenta, y contener al mismo tiempo su abuso, las Cortes nombrarán una Junta suprema de Censura, que deberá residir cerca del Gobierno, compuesta de nueve individuos, y a propuesta de ellos otra semejante en cada capital de provincia compuesta de cinco”

Artículo XIII. Decreto IX de 10 de Noviembre de 1.810.

Libertad Política de la Imprenta.

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. TEORÍA GENERAL DE LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN EL NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES PÚBLICAS. III. LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES POR LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA. 1. La regulación estatutaria. 2. Sus fuentes reguladoras. 3. Las Autoridades de elección parlamentaria. 4. Los procedimientos electorales. 5. Sus distorsiones prácticas y normativas. IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA. V. BIBLIOGRAFÍA.-

RESUMEN: El presente trabajo analiza la elección de cargos públicos por la Asamblea Regional de Murcia. Tras la necesaria referencia a la teoría general de la participación del Parlamento en el nombramiento de Magistraturas públicas, se examinan las diversas cuestiones que plantea la designación de Autoridades por la institución parlamentaria de Murcia, entre las que destacan sus fuentes reguladoras, las concretas Autoridades de elección parlamentaria o los procedimientos electorales. Este trabajo se cierra con una valoración crítica y unas propuestas de mejora de la regulación actual.

PALABRAS CLAVE: Parlamentos, Derecho parlamentario, Elección parlamentaria de Autoridades, función electoral, Asamblea Regional de Murcia, Derecho parlamentario de Murcia.

ABSTRACT: This work analyses the election of public charges by the Regional Parliament of Murcia. After the necessary reference to the general theory of the Parliament participation in the designation of public magistrates, we will examine some problematic questions arising from the designation of Authorities by the parliamentary institution of Murcia. Among them, it is interesting to see the different instruments enabled to rule this function, specially the Authorities of parliamentary election or the electoral procedures. This work is closed by a critical consideration and some proposals to improve the current regulation.

KEY WORDS: Parliaments, parliament Law, parliamentary Election of Authorities, electoral function, Regional Parliament of Murcia, parliament Law of Murcia.

¹ Francisco M. García Costa es Ayudante de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. En la actualidad ocupa el cargo de Secretario de la Facultad de Derecho de dicha Universidad.

RÉSUMÉ: Ce travail analyse l'élection des charges publiques par l'Assemblée Régionale de Murcie. Après une référence nécessaire à la théorie générale de la participation du Parlement dans la nomination des Magistratures publiques, on examine les diverses questions posées lors de la désignation d'Autorités par l'institution parlementaire de Murcie, où il faudrait mentionner les différents instruments normatifs habilités pour réguler cette fonction, les Autorités d'élection parlementaire ou les procédures électorales. Ce travail est fermé avec une valorisation critique et des propositions d'amélioration de la régulation actuelle.

MOTS CLÉS: Parlements, Droit parlementaire, élection parlementaire d'Autorités, fonction électorale, Assemblée Régionale de Murcie, Droit Parlementaire de Murcie.

I. INTRODUCCIÓN

La institución parlamentaria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene encomendada, junto con las clásicas funciones legislativa, financiera y de control de la acción del Gobierno, una serie de competencias, tradicionalmente de carácter menor y marginal, que la doctrina científica ha venido considerando bien como funciones “no tradicionales”, bien como “otras” funciones parlamentarias².

Entre estas últimas se encuentra la elección de miembros de órganos públicos³ que, al igual que ha sucedido en la mayor parte de los Parlamentos nacionales y territoriales, tanto de España como de otros Estados compuestos, ha alcanzado también en la Asamblea Regional de Murcia significativa relevancia, cuanto menos si atendemos al elenco de cargos públicos cuya designación se le encomienda.

Efectivamente, el Pleno de la Asamblea Regional ha de elegir a los componentes de los siguientes órganos públicos:

- los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución (en adelante, C.E.), en aplicación de este mismo artículo y del artículo 23 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (en adelante, EAMU);

- los nueve miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Región de Murcia, *ex. art.* 6 de la Ley 4/1984, de 12 de noviembre, reguladora del Consejo Asesor de Radiotelevisión española en la Región de Murcia⁴;

² El primer trabajo publicado en España que se dedica expresamente al estudio crítico de estas funciones es el de P. BIRNBAUM: “*Les nouvelles fonctions du Parlement dans la France Contemporaine*”, en M.A. APARICIO, *Parlamento y Sociedad Civil*, D.L., Barcelona, 1980, pp.107-117.

³ Como botón de muestra de que la elección de Autoridades es considerada por parte de la doctrina como una función “no tradicional” sirva, por todos, la opinión de L. AGUILÓ LÚCIA, quien examina la designación por las Cortes Generales de los vocales del Consejo General del Poder Judicial en la jurisprudencia constitucional como una de las funciones parlamentarias no tradicionales. De hecho, su estudio se intitula de esta manera: L. AGUILÓ LÚCIA, “Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional”, en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 597-601. Como ejemplo de que otros estudiosos del Derecho parlamentario conciben a la función en estudio como una de las “otras”, podemos citar el análisis de A. L. y J. A. ALONSO DE ANTONIO, quienes en su *Derecho Constitucional Español* estudian la “elección de cargos públicos” como “otra” de las funciones de las Cortes Generales, A. L.; J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Constitucional Español*, Universitas, Madrid, 1996, p. 432. En esta línea también se encuentra J. TUDELA ARANDA, tal y como también se deduce del título de uno de sus trabajos: J. TUDELA ARANDA, “Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones. Hacia un nuevo modelo parlamentario”, en VV.AA., *El régimen parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 422-430.

⁴ La legislación de las siguientes Comunidades Autónomas también atribuye a sus respectivos Parlamentos la elección
Anales de Derecho, nº 24, 2006

- seis componentes, que han de ser Diputados Regionales, del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región, que han de ser Diputados Regionales, tal y como dispone el artículo 14.1 b) de la ley 6/1986, de 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región⁵;

- sus tres representantes titulares y sus tres representantes suplentes en la Comisión Mixta de transferencias Administración central-Comunidad Autónoma, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 14/1994, de 15 de febrero, por el que se modifica la representación de la Comunidad en la Comisión Mixta de transferencias;

- tres Consejeros Jurídicos de la Región de Murcia, según dispone el artículo 4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico⁶;

- los correspondientes Consejeros Generales de la Caja de Ahorros de Murcia, en aplicación del artículo 39. 2 a) de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia;

- nueve miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública Regional Radiotelevisión de Murcia, conforme establece el artículo 5.1 de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia⁷;

de miembros de los Consejos Asesores de Radiotelevisión Española en sus concretas Comunidades. Así, *vid.*: Ley 2/1982, de 21 de diciembre, del Consejo Asesor de RTVE en Andalucía, modificada por Ley 4/1987, de 14 de abril y Ley 4/1996, de 17 de julio; Ley 4/1984, de 26 de junio, del Consejo Asesor de RTVE en Aragón, modificada por Ley 2/1988, de 25 de abril; Ley 5/1983, de 4 de agosto, del Consejo Asesor de RTVE en Asturias; Ley 6/1984, de 15 de noviembre, del Consejo Asesor de RTVE en Baleares; Ley 1/1984, de 27 de febrero, del Consejo Asesor de RTVE en Cantabria; Ley 1/1987, de 7 de abril, del Consejo Asesor de RTVE en Castilla-La Mancha, modificada por Ley 1/1998, de 22 de abril; Ley 1/1984, de 8 de junio, del Consejo Asesor de RTVE en Castilla-León, modificada por Ley 1/1989, de 4 de mayo; Decreto 198/1982, de 7 de julio, de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora del Consell Assessor de RTVE; Ley 1/1989, de 31 de mayo, del Consejo Asesor de RTVE en Extremadura, modificada por Ley 2/2000, de 8 de junio; Ley 10/1983, de 9 de diciembre, del Consejo Asesor de RTVE en Galicia; Ley 5/1984, de 7 de marzo, del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad de Madrid, modificada por Ley 9/1989, de 5 de octubre y Ley 14/1991, de 16 de julio; Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, del Consejo Asesor de RTVE en Navarra modificada por Ley Foral 1/1 1986, de 20 de febrero; Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo; Ley Foral 3/1987, de 2 de marzo y Ley Foral 15/1999, de 19 de abril; Ley 9/1985, de 4 de diciembre, del Consejo Asesor de RTVE en el País Vasco; Ley 3/1984, de 6 de junio, del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana y Ley 5/1 1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de RTVE en La Rioja.

⁵ La legislación de las siguientes Comunidades Autónomas también atribuye a sus respectivos Parlamentos la elección de miembros de órganos similares. Así, *vid.* Ley 3/84, de 9 de mayo, de reconocimiento de la asturiana modificada por ley 18/1999; Ley 1/1985, de 25 de marzo, de Comunidades Montañesas o Cántabras asentadas fuera de Cantabria, modificada por la ley 3/2005; Ley 3/1986, de 24 de mayo, de la Extremeñidad; Ley 5/1986, de Comunidades castellano-leonesas asentadas en el exterior; Ley 4/1989, del Consejo de colectividades riojanas en el exterior; Ley 9/1989, del Consejo de entidades canarias en el exterior.

⁶ Asimismo, la legislación autonómica de las siguientes Comunidades Autónomas encomienda a sus respectivos Parlamentos la designación de parte de los componentes de estos órganos. Al respecto, *vid.*: Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, modificada por Ley 6/2000, de 31 de mayo; Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias; Ley 1/1981, de 25 de febrero, del Consejo Consultivo de Cataluña; Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo Consultivo de Galicia, modificada por Ley 4/1986, de 26 de diciembre; Ley Foral 8/199, de 16 de marzo, del Consejo Consultivo de Navarra y Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

⁷ El precedente de este nombramiento encomendado a la Asamblea Regional es el recogido en el artículo 6 de la Ley 7/1994, de 17 de noviembre, por la que se extingue Radiotelevisión murciana y se regula el servicio público de radiodifusión de la Región de Murcia. En dicho precepto se otorgaba a la Asamblea Regional de Murcia la designación de tres miembros,

- tres miembros, que han de ser Diputados regionales, de la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario, en virtud del apartado 9. 1. f) de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia⁸.

- cuatro vocales de los Consejos Sociales de la Universidad de Murcia y de la Universidad Politécnica de Cartagena, ex art. 28. 2. a) y b) de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia⁹.

Asimismo, el Pleno de la Asamblea Regional, en aplicación del artículo 32 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, ha de presentar al Consejo General del Poder Judicial una terna de juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para cubrir la plaza de Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia¹⁰.

uno por cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la Cámara, del Consejo de Dirección, Administración y Vigilancia de la empresa pública regional Onda Regional de Murcia. Su redacción era la que sigue: “1. El Consejo de Dirección, Administración y Vigilancia estará integrado por un miembro por cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la Cámara, elegido, para cada legislatura, por la Asamblea Regional. 2. El Consejo se constituirá dentro de los tres primeros meses de cada legislatura. A estos efectos, cada grupo parlamentario propondrá su candidato dentro del plazo máximo de diez días, a contar desde que fuesen requeridos para ello por la Mesa de la Asamblea Regional. Si algún grupo no formalizara la propuesta se le concederá un nuevo plazo de cuarenta y ocho horas, transcurrido el cual sin que la formalice, se entenderá que renuncia a ello. Cada grupo parlamentario propondrá su candidato, que, será ratificado conjuntamente por el Pleno de la Asamblea. 3. Los miembros del Consejo de Dirección, Administración y Vigilancia cesarán en sus cargos al término de la correspondiente legislatura, aunque seguirán ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos vocales. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, los grupos parlamentarios podrán proponer el cese o sustitución del vocal designado correspondiendo al Pleno de la Asamblea Regional su posterior ratificación”.

⁸ El precedente de este nombramiento por la Asamblea Regional es la designación de los tres vocales del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, en virtud del artículo 10, apartado a) de la Ley 4/1999, de 21 de abril, de Coordinación Universitaria de la Región de Murcia. El tenor literal de este precepto era el siguiente: “El Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia tendrá la siguiente composición: e) Tres vocales designados por el Pleno de la Asamblea Regional a propuesta de los Grupos Parlamentarios y reflejando la proporción de los mismos en la Cámara, que no pertenezcan a ninguna comunidad universitaria y que puedan o no ser diputados”.

⁹ Los precedentes de estos nombramientos son los siguientes. Con respecto al Consejo Social de la Universidad de Cartagena, el artículo 12 de la Ley 5/1998, de 3 de agosto, de creación de la Universidad Politécnica de Cartagena establecía que la Asamblea Regional debía designar cinco vocales del Consejo de Participación Social de dicha Universidad. Su redacción era la siguiente. “El Consejo de Participación Social, cuyos miembros serán nombrados por el titular de la Consejería de Cultura y Educación, estará integrado por su Presidente y los siguientes vocales: Cinco miembros, que no pertenezcan a ninguna universidad y que pueden o no ser diputados, designados por el Pleno de la Asamblea Regional, a propuesta de los grupos parlamentarios y reflejando la proporción de los mismos en la Cámara”. Por su parte, la institución parlamentaria murciana debía elegir a cuatro vocales del Consejo Social de la Universidad de Murcia, ex art. 7.3 de la Ley 2/1999, de 20 de marzo, del Consejo Social de las Universidades públicas de la Región de Murcia. Su tenor literal era el siguiente: “Los quince miembros o vocales elegidos en representación de los intereses sociales de la Comunidad Autónoma accederán al órgano de la siguiente forma: a) Dos, designados por la Asamblea Regional de Murcia de entre sus miembros. b) Dos, designados por la Asamblea Regional de Murcia de entre personalidades de especial cualificación y relieve para la comunidad universitaria, vinculadas a fundaciones, entidades científicas, culturales o financieras o colegios profesionales”. Igualmente, la legislación autonómica del resto de Comunidades Autónomas otorga a sus respectivas Asambleas Legislativas la designación de miembros de estos órganos públicos. En este sentido, véase: Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo; Ley 3/2000, de 20 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de Baleares; Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria; Ley 4/1998, de 30 de abril, del Consejo Social de la Universidad de Extremadura; Ley 13/1984, de 14 de diciembre, de creación del Consejo Social de las Universidades de Andalucía; Ley 5/1987, de 27 de mayo, del Consejo Social de la Universidad de Galicia; Ley 2/1999, de 30 de marzo, del Consejo Social de las Universidades Públicas de Murcia; Ley Foral 20/1994, de 9 de diciembre, del Consejo Social de la Universidad de Navarra; Ley 6/1985, de 27 de junio, del Consejo Social de la Universidad del País Vasco y Ley 4/1985, de 16 de marzo, del Consejo Social de las Universidades Valencianas.

¹⁰ Igualmente, el titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo debía comparecer en la Asamblea Regional Anales de Derecho, nº 24, 2006

Por último, la Mesa de la Cámara deberá designar tres vocales de la Junta Electoral de la Región de Murcia entre los Catedráticos y Profesores en activo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia en el supuesto de que los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en la Asamblea Regional no presenten su propuesta de elección de los mismos dentro de los noventa días siguientes de la sesión constitutiva de la misma, de conformidad con lo que previene el artículo 7. 1.d) de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, modificada por Ley 1/1991, de 15 de marzo¹¹. Estas designaciones no corresponden estrictamente a la Asamblea Regional, sino a los actores políticos anteriormente mencionados –los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en ella-, interviniendo tan sólo el Parlamento autonómico murciano a través de su Mesa en el supuesto anteriormente comentado¹².

Las diversas cuestiones problemáticas que plantea la designación de Autoridades por la Asamblea Regional de Murcia constituyen el objeto de análisis de las presentes líneas: desde los distintos instrumentos normativos habilitados para regular tal función

para informar de su propuesta de nombramiento del Presidente y de los ocho vocales del Consejo de Dirección del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, en aplicación del artículo 4 de la Ley 2/1984, de 8 de junio, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, el cual fue derogado por la Disposición Final 2ª de la Ley 6/1986, de 24 de mayo, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia. El tenor literal del artículo 4 de la Ley 2/1984, de 8 de junio, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia es el siguiente: “1. Integran el Consejo de Dirección el Presidente y ocho vocales, nombrados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a propuesta de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, oída la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, y dando cuenta a la Asamblea Regional”. Por su parte, el proyecto de ley del Instituto de Fomento de la Región de Murcia tramitado a lo largo del año 2006 no prevé ningún tipo de participación de la Asamblea Regional en el nombramiento de los miembros del Consejo de Dirección de dicho Instituto.

¹¹ La legislación autonómica del resto de Comunidades Autónomas confiere a sus respectivos Parlamentos la designación de parte de los miembros de las Juntas Electorales de sus respectivas Regiones. Así, *vid* las siguientes: Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, modificada por Ley 5/1994, de 3 de mayo; Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificada por la Ley 4/1991, de 20 de marzo, Ley 4/1992, de 17 de marzo y Ley 3/1995, de 4 de abril; Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, modificada por Ley 5/1995, de 22 de marzo; Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral de Canarias, modificada por Ley 2/1991, de 18 de marzo; Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de regulación de las elecciones a la Asamblea Regional modificada por Ley 4/1991, de 22 de marzo; Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha modificada por Ley 5/1990, de 26 de diciembre, Ley 1/1991, de 15 de marzo y Ley 8/1998, de 19 de noviembre; Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León modificada por Ley 4/1991, de 20 de marzo; Ley 5/1984, de 5 de marzo, por la que se adaptaba la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1984; Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura modificada por Ley 2/1991, de 21 de marzo; Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, modificada por Ley 15/1992, de 30 de diciembre; Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la diputación General de La Rioja; Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, modificada por Ley 4/1991, de 21 de marzo; Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, modificada por Ley Foral 11/1991, de 16 de marzo; Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco; Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, modificada por Ley 3/1991, de 25 de marzo y Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral de Valencia.

¹² Esta regulación se encuentra en la línea de la contenida en el artículo 9.1.b) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. En dicho precepto se encomienda a las Cortes Generales el nombramiento de ciertos miembros de la Junta Electoral Central para el supuesto de que la propuesta de designación de los miembros de este órgano realizada por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados no tenga lugar en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. La apreciación del incumplimiento de los requisitos exigidos se atribuye a la Mesa del Congreso de los Diputados, en aplicación de la Resolución de 13 de septiembre de 1985 reguladora del procedimiento a seguir para el nombramiento de Vocales catedráticos de Derecho de la Junta Electoral Central, dictada al amparo del artículo 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

hasta las características de las Magistraturas públicas de elección parlamentaria, pasando por los procedimientos de verificación de tales elecciones y otras cuestiones que seguidamente abordaremos.

Así mismo, este trabajo presenta dos objetivos. El primero de ellos es el de contribuir a la consolidación del todavía limitado y fragmentario *corpus* doctrinal en torno al Derecho parlamentario de Murcia¹³. A pesar de los notorios -y pioneros- trabajos de investigación sobre la actividad de la Asamblea Regional de Murcia¹⁴ y de las también sobresalientes exposiciones parciales del Derecho parlamentario de Murcia¹⁵, el estudio científico del mismo no ha alcanzado todavía un nivel de desarrollo suficiente. Esta conclusión no sólo se evidencia por referencia al formidable progreso experimentado por la investigación en torno al Derecho parlamentario de otras Comunidades Autónomas, que ha brindado, incluso, exposiciones orgánicas sobre el Derecho parlamentario de tales Regiones¹⁶; tal conclusión resulta especialmente llamativa cuando se advierte que el Derecho parlamentario murciano, en contraste con lo que sucede con otros Derechos parlamentarios autonómicos, presenta ciertas originalidades y singularidades que merecen, indudablemente, una mayor atención por parte de la doctrina científica¹⁷.

¹³ No es objeto de este trabajo tomar parte en la polémica doctrinal suscitada en torno a la consideración bien como Derecho bien como Ordenamiento de la materia parlamentaria. Sobre el sentido de tal distinción y sus repercusiones, véanse las páginas que al respecto dedica M. ARAGÓN REYES en su estudio "Las fuentes del Derecho Parlamentario" incluida en la obra colectiva homónima, VV. AA., *Las Fuentes del Derecho Parlamentario, Colección Informes y Documentos*, Parlamento Vasco, Bilbao, 1986. En nuestro trabajo utilizamos indistintamente las etiquetas Ordenamiento/Derecho parlamentario de Murcia sin prejuzgar eventuales contenidos y, por extensión, diferencias entre cada una de ellas.

¹⁴ Al respecto es de destacar que tempranamente, en concreto en el año 1983, la Asamblea Regional de Murcia organizó la I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales de la que surgió el correspondiente libro de actas, pionero en la posterior construcción del Derecho parlamentario de Murcia y del resto de Comunidades Autónomas, VV.AA., *I Convocatoria Nacional de Parlamentos regionales*, Asamblea Regional, Murcia, 1983. Asimismo, el Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, coeditado por la Asamblea Regional de Murcia y la Universidad de Murcia desde 1989, contiene una sección específicamente destinada a analizar la actividad de la Asamblea Regional, la cual constituye, indudablemente, una valiosísima aportación para la construcción del Derecho Parlamentario de esta Región. Tal contribución se completa, igualmente, con la que representa el apartado referido a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que se contiene en los Informes de las Comunidades Autónomas que anualmente prepara el Profesor Garrarena Morales y parte de su equipo desde 1989, A. GARRORENA MORALES *et alrri*, *Informes de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

¹⁵ Podemos citar en este sentido los distintos estudios realizados sobre los artículos contenidos en el Capítulo II del Título II del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y que han sido recogidos en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Asamblea Regional de la Región de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005. También es notoria la aportación de J. E. Albacete Ezcurra, quien en su Derecho Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en lo que se nos alcanza la única exposición orgánica de esta materia, analiza la composición, organización, funcionamiento y funciones de la Asamblea Regional de Murcia, J. E. ALBACETE EZCURRA, *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, Diego Marín Libro-Editor, Murcia, 2001.

¹⁶ El Derecho parlamentario de Valencia ha sido estudiado en profundidad, tal y como atestigua la producción bibliográfica sobre el mismo que abarca prácticamente la totalidad de sus cuestiones y entre la que destacan las siguientes obras: J. ASENSI SABATER, *Las Cortes Valencianas*, D.L., Alicante, 1983; F. J. VISIEDO MAZÓN, "Veinte años de actividad legislativa en las Cortes Valencianas", en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, N° 41-42, p. 176 y ss.; F. J. VISIEDO MAZÓN; J. J. MARCO MARCO, "Las relaciones entre las Cortes Valencianas y el Presidente de la Generalitat", en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 34/35, p. 89 y ss. Con respecto al Derecho parlamentario de Galicia cabe citar, como muestra de su desarrollo, el *Directo Parlamentario de Galicia* de XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ, Edicions Xerais de Galicia, Vigo, 2002.

¹⁷ Entre las originalidades del Derecho parlamentario de Murcia cabe señalar, entre otras, las siguientes: la fórmula Anales de Derecho, n° 24, 2006

En esta línea de contribución del estudio crítico del Derecho parlamentario de Murcia se halla, consecuentemente, este trabajo en el que se analiza una de las competencias de la Asamblea Regional de Murcia tradicionalmente olvidada en los trabajos de investigación sobre el Derecho autonómico de esta Región¹⁸.

El presente estudio, como hemos adelantado anteriormente, intenta alcanzar un segundo objetivo. Con él se pretende transplantar los resultados de una línea de investigación que, desde planteamientos de la alta Teoría del Derecho parlamentario y del Derecho comparado, hemos desarrollado en los últimos años y que ha culminado con nuestro trabajo intitulado “La intervención parlamentaria en el nombramiento de Autoridades públicas”, todavía inédito. Allí se proponía un esquema de análisis, a modo de teoría general, aplicable a la participación de cualquier Parlamento en el nombramiento de miembros de órganos públicos y, particularmente, a la concreta forma de intervención en la designación de Autoridades encomendada a la Asamblea Regional: la elección. En consecuencia, las conclusiones a las que se llegan en este trabajo en torno a

con la que el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia reconoce a la Asamblea Regional sus prerrogativas colectivas, contenida en el artículo 27.1 de dicha norma institucional básica; la ubicación de la sede de la Asamblea Regional en Cartagena, ciudad distinta a la que alberga el resto de sedes institucionales; el mantenimiento de la Comisión de Gobierno Interior, tradicional órgano parlamentario en el Derecho español, hoy desaparecido del Congreso de los Diputados y del Senado; el sistema de elección de la Mesa; la posibilidad de crear comisiones de investigación a petición de un solo grupo parlamentario; o, por último, la regulación de los instrumentos de control e impulso del Gobierno. El análisis de estas singularidades, así como de otras tantas, se contiene en nuestro estudio “Artículo 27.1. La autonomía parlamentaria. El Reglamento de la Asamblea Regional”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios...*, ob. cit., pp. 1099 y ss.

¹⁸ El olvido doctrinal de esta competencia de la Asamblea Regional en los trabajos de investigación sobre el Derecho parlamentario murciano es paralelo al que se produce en el caso de los restantes Parlamentos territoriales. Parcialmente se olvida de esta función parlamentaria J. E. ALBACETE EZCURRA, quien estudia como una de las manifestaciones de la función parlamentaria de impulso político la “designación de otros miembros e instituciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, pero no recoge todas las Autoridades cuya elección corresponde a la Asamblea Regional. Totalmente se olvidan de la elección de Autoridades por la Asamblea A. L. ALONSO DE ANTONIO y C. MONTANER SALAS. En el análisis que el primero de estos dos autores realiza del artículo 22 del EAMU, relativo a las potestades y funciones de la Asamblea Regional, se obvia cualquier tipo de examen de la función en estudio más allá de la alusión a tan sólo dos de las elecciones que viene desarrollando la Asamblea Regional: la de los Senadores autonómicos y la de los cinco miembros del Consejo de Participación Social de la Universidad Politécnica de Cartagena, A. L. ALONSO DE ANTONIO “Artículo 22. Potestades y funciones de la Asamblea regional”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios...*, ob. cit., pp. 950 y 951. Por su parte, MONTANER SALAS tampoco aborda el análisis de qué sea o en qué consista esta función parlamentaria y tan sólo examina una de las designaciones encomendadas a la Asamblea, concretamente, la de los Senadores autonómicos. Tal olvido resulta especialmente llamativo en este último autor, pues en su brillante trabajo analiza especialmente las “otras” funciones de la Asamblea Regional con tal minuciosidad que hace sorprendente la ausencia de referencia a la designación de Autoridades: “Por otro lado, existen “otras “funciones” propias de los Parlamentos actuales que no aparecen recogidas en el EAMU (ni en el propio RARM), referidas a las relaciones de las Cámaras con los ciudadanos, como son la formulación de declaraciones institucionales, la realización de estudios o informes propios sobre cualquier asunto de interés regional, la posibilidad de recibir información del Gobierno de la nación en materia de tratados o de convenios internacionales o la necesidad también de recibir información sobre las decisiones que adopten las Instituciones de la Unión Europea en materias de su competencia”, C. MONTANER SALAS, “Artículo 23: La Asamblea Regional: Competencias”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios...*, ob. cit., p. 956. Este olvido doctrinal de la elección de cargos por la Asamblea posiblemente se deba, como señala también MONTANER SALAS, al hecho de que “determinar las competencias concretas que correspondan a la Asamblea Regional exige una labor de escrutinio del ordenamiento jurídico en su conjunto”, C. MONTANER SALAS; “Artículo 23...”, ob.cit., p. 956. Para finalizar, y casi a modo de anécdota, el olvido académico en torno a la función en estudio es tal que, en el momento de redactar estas páginas, no se encontraba en la página web de la Asamblea Regional la versión electrónica del *Boletín Oficial de la Asamblea Regional* número 2, de 1 de agosto de 2003, en el que se publican las propuestas de nombramiento de Autoridades acordadas por el Pleno de la Asamblea Regional correspondientes a la Legislatura en curso.

las distintas cuestiones antes apuntadas de la elección de cargos públicos por la Asamblea Regional de Murcia representan la teoría aplicada de la teoría general desarrollada en este otro trabajo anteriormente señalado.

Ello explica que el siguiente apartado de nuestra exposición se centre, precisamente, en la teoría general de la participación parlamentaria en el nombramiento de cargos públicos, la cual sirve, indudablemente, de inexcusable y necesaria referencia para la adecuada comprensión del análisis que posteriormente se realiza de la elección de Magistraturas públicas por el Parlamento autonómico de Murcia.

II. TEORÍA GENERAL DE LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN EL NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES PÚBLICAS

La intervención del Parlamento en el nombramiento de Autoridades Públicas se ha realizado tradicionalmente a través de tres formas, que son las siguientes:

- la elección, objeto de la denominada “función electoral”;
- la autorización de las propuestas de nombramiento presentadas por el Gobierno;
- la designación por acto de la Presidencia del Parlamento.

Analicemos, seguidamente, las claves de cada una de ellas.

a) La elección. La principal de las formas de participación del Parlamento en el nombramiento de Autoridades públicas es la elección, es decir, el llamamiento realizado por el Parlamento a una persona para ocupar un cargo público tras una deliberación pública entre la mayoría y la minoría políticas en torno a la idoneidad y al cumplimiento de los requisitos legalmente previstos por parte del candidato a ocupar dicho cargo público.

La elección parlamentaria de Autoridades constituye, junto con el nombramiento real, la elección popular y el sorteo, una de las principales formas históricas de nombramiento de las Magistraturas públicas, presente en las Asambleas representativas de las principales organizaciones políticas históricas. Así, la *Gerusia*, la corporación parlamentaria hispano-cartaginesa, designaba a la mayor parte de los Magistrados; el Senado Romano, igualmente, nombraba algunas Autoridades públicas como, por ejemplo, determinados embajadores; por su parte, las corporaciones representativas de los distintos reinos germánicos elegían a sus reyes, como así sucedió en la de los Reyes de la Monarquía hispano-visigótica y, por influencia de ésta, en la de los Reyes de los incipientes Reinos cristianos de la Alta Edad Media, como el astur-leonés. Los distintos Preparlamentos de la Baja Edad Media y de la Edad Moderna tuvieron encomendado el nombramiento de una serie de Magistraturas entre las que no sólo se encontraba el Rey, en el caso de las Monarquías electivas, o los miembros de la Regencia y los tutores del Rey menor, en el caso de las Monarquías hereditarias, sino también otros oficiales públicos. Entre ellos podemos citar la designación de los miembros de las diversas Diputaciones dependientes, respectivamente, de las Cortes catalanas, valencianas y navarras o la de los jueces del Tribunal dependiente de las Cortes de Aragón

que tenía encomendado el enjuiciamiento del Justicia Mayor de Aragón.

La elección de personas también fue una de las competencias ejercidas por las Asambleas representativas previstas en las diferentes Cartas coloniales norteamericanas, hasta el punto de que en el siglo XVII fue la forma de nombramiento de Autoridades más importante junto con la elección popular y, llegado el siglo XVIII, se convirtió en la forma coiné de todas ellas. A pesar de esta tradición colonial, la elección de Autoridades no fue atribuida al Congreso de los Estados Unidos. Las razones de esta decisión se esgrimieron en varias de las sesiones de la Convención de Filadelfia y, en esencia, apuntaban a la realidad de que “en todo caso en que se ejercite este poder de hacer nombramientos por una asamblea, debemos estar preparados para ver en plena acción todas las antipatías y las simpatías, los antagonismos y las preferencias, las aficiones y las animadversiones, tanto particulares como de partido, que experimentaron los distintos componentes de la Asamblea”¹⁹.

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

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

La primera de ellas abarca desde principios del siglo XIX hasta el primer tercio del siglo XX y se caracteriza por la presencia de un reducido número de Autoridades de elección parlamentaria y por la inexistencia de los que podríamos denominar, con M. PRÉLOT, como “procedimientos electorales”²⁰. En esta etapa el Parlamento designaba a aquellas Magistraturas que necesariamente habían de recibir la legitimidad del Parlamento en su condición de *fons legitimidade*, como los Presidentes de la III República francesa; a los componentes de una serie de órganos parlamentarios auxiliares, como los distintos Tribunales de cuentas y *Ombudsmen*; a los Jueces de los Altos Tribunales de Justicia, como los Magistrados del Tribunal del Imperio Austríaco; y, por último, a los miembros de órganos *sui generis* presentes en los momentos originarios de formación del Estado Constitucional y que irían desapareciendo conforme el magno edificio de este tipo de Estado se construya, como, por ejemplo, la Junta Suprema de

¹⁹ HAMILTON, MADISON, JAY, *El Federalista o La Nueva Constitución*, Versión española y prólogo de G. R. VELASCO, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 332.

²⁰ Este autor examina en el Capítulo XV de su *Droit Parlementaire Français* las “*procédures electorales*”, M. PRÉLOT, *Droit Parlementaire Français*, Université de Paris, Institut d’Études Politiques, Les Cours de Droit, Rue St.Jacques, p. 108.

Censura prevista por los Decretos de Libertad Política de Imprenta y que constituye la primera elección encomendada a las Cortes españolas.

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

La tercera etapa de la elección de Autoridades, la actual, comienza hacia finales de la década de 1970 con la aparición de las denominadas “autoridades administrativas independientes”²¹ y llega hasta la el momento presente. Sus claves son, en esencia, las siguientes: su generalización como competencia parlamentaria, apareciendo en la mayor parte de Parlamentos, tanto en los nacionales como en los de las entidades infraestatales; el aumento considerable del número de Magistraturas de designación parlamentaria, debido, sobre todo, a la señalada aparición de las autoridades administrativas independientes; el surgimiento de procedimientos previstos expresamente para el ejercicio por parte del Parlamento de la elección de los diferentes cargos institucionales, los que ya hemos designado como “procedimientos electorales”; y, por último, la emergencia con carácter significativo de un conjunto de distorsiones prácticas, vinculadas al denominado Estado de partidos, en virtud de las cuales los distintos partidos políticos “sustituyen” al Parlamento en el ejercicio de esta función y se reparten entre sí la designación de las distintas Autoridades cuya elección le corresponde a éste, fenómeno conocido como “sistema de cuotas” o “coutificación”²², a la que nos referiremos posteriormente con detenimiento en el punto III. 5 de este trabajo.

²¹ En 1984 aparece en nuestro país el primer estudio sobre esta nueva figura organizativa. Se trata del trabajo del Profesor SALA ARQUER “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes” que se convertirá en un clásico en la materia. En él se constata que “uno de los fenómenos más interesantes del Derecho Público en la hora actual es la aparición de una serie de instituciones que -de modo más o menos explícito- hacen de la independencia frente a directrices político-gubernamentales, nota esencial de su régimen jurídico”. Este mismo autor encuentra el fundamento de la creación de estas instituciones en la “necesidad de colocar fuera de la contienda política partidista determinadas funciones administrativas singulares”, J. M. SALA ARQUER, “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 42, pp. 401 y 402. Para T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ las autoridades administrativas independientes “constituyeron un fenómeno episódico y coyuntural, como la propia situación política que les dio vida”, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes”, en A. PÉREZ MORENO, *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, vol I*, Civitas, Madrid, p. 429.

²² Esta última es la denominación empleada por A. RALLO LOMBARTE en el Prólogo a la obra de C. PAUNER CHULVI “La designación parlamentaria de cargos públicos”, el único trabajo de investigación sobre esta materia referido a las Cortes Generales, C. PAUNER CHULVI, *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, p.18.

El carácter tradicionalmente menor que ha presentado la actividad parlamentaria en estudio ha determinado que la doctrina científica apenas se haya encargado de un análisis en profundidad de la misma, más allá de la mera enunciación del catálogo de Autoridades cuya designación se atribuía a cada Parlamento. Ello ha impedido tratar las basilares cuestiones de sus problemas normativos, las características de las Magistraturas nombradas o las peculiaridades de los procedimientos electorales. Todas ellas, como hemos anunciado, serán examinadas posteriormente a propósito del examen de la Asamblea Regional de Murcia.

Sin perjuicio de ello, consideramos que en esta sede debemos ocuparnos, siquiera sumariamente, de la cuestión de su naturaleza jurídica y de su configuración como función. A nuestro juicio la elección de cargos constituye, a todas luces, una función parlamentaria independiente. A esta conclusión no sólo llegamos partiendo de consideraciones como su presencia en la mayor parte de los Parlamentos actuales, la amplia nómina de Autoridades de elección parlamentaria o la aparición de los procedimientos electorales; a tal conclusión llegamos porque esta competencia parlamentaria presenta dos rasgos esenciales que, en nuestra opinión, caracterizan a toda función parlamentaria: su autonomía y su indispensabilidad. En efecto, la elección de Autoridades aparece, de un lado, como una actividad distinta de las funciones legislativa, de control de la acción del Gobierno y, también, de la de *indirizzo politico*; asimismo, constituye una actividad que se ha de atribuir forzosamente a los Parlamentos, por lo menos a los de la forma parlamentaria. Nuestra opinión se encuentra en la línea de la mejor doctrina, que ha considerado a la elección de personas como una función autónoma y la ha venido denominando como “función electoral”²³. Esta etiqueta terminológica, por otra parte, constituye la más acertada para significar el contenido propio de la función en estudio: la elección de cargos públicos. Por ello, la preferimos a otras propuestas también por la doctrina científica, como la de “función electiva”²⁴ o “función parlamentaria de designación de cargos públicos”²⁵.

En la actualidad, la mayor parte de los Parlamentos nacionales y territoriales de los Estados europeos tienen otorgada la elección de cargos públicos, así como el Parlamento europeo. En esta línea, tanto las Cortes Generales como sus Cámaras también tienen atribuida por la Constitución la función electoral (*ex. art. 79.2*) y se encargan de elegir a los componentes de un amplio conjunto de órganos públicos, en virtud de lo dispuesto en la propia Constitución y en las distintas leyes reguladoras de tales órganos. Los procedimientos de tales elecciones se disciplinan por la autonomía reglamentaria²⁶, esencialmente, en el Título XII del Reglamento del Congreso de los Diputados

²³ E. STEIN, *Lehrbuch des Staatsrechts*, traducción española de Fernando Sáinz Moreno, Aguilar, Madrid, 1973, p. 68.

²⁴ Así, M.A. APARICIO PÉREZ estudia en otra de sus obras la denominada “función electiva”; M.A. APARICIO PÉREZ *et altri*, *Temas de Derecho Constitucional (I)*, Codecs Editorial, Barcelona 1998, pp 380-381.

²⁵ Así, la profesora PAUNER CHULVI denomina a la elección parlamentaria de cargos como “función parlamentaria de designación de cargos públicos”, C. PAUNER CHULVI, *La designación...*, *ob.cit.*, p. 23.

²⁶ La elección del Defensor del Pueblo ha sido regulada parcialmente por la autonomía parlamentaria, debido a que, como de sobra es conocido, el Reglamento de las Cortes Generales no ha sido aún aprobado. Por ello, la disciplina del procedimiento de elección del Defensor del Pueblo se contiene fundamentalmente en la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del

(“De las propuestas de nombramiento y de la designación de personas”) y otras Resoluciones integradoras del mismo²⁷, y en el Título IX del Reglamento del Senado (“De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales”)²⁸.

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

La Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 regula en la Cláusula 2ª de la Sección 2ª de su Artículo II la participación de una de las dos Cámaras que componen el Congreso de Estados Unidos, el Senado, en la designación de cargos públicos estableciendo la necesidad de que las propuestas de nombramiento de los miembros del Gobierno, de los altos funcionarios del Ejecutivo, de los Jueces y Magistrados y de otros empleados públicos que el Presidente le someta cuenten con su consejo y consentimiento (“*advise & consent*”)²⁹.

Las características principales de este segundo tipo de participación en la designación de Autoridades, en su formulación paradigmática del Senado de los Estados Unidos, son las siguientes: se trata de un *check & balance*, es decir, de una limitación recíproca entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo establecida para salvar la versión rígida del principio de separación de poderes delineada en la Constitución norteamericana; constituye uno de los dos objetos de la función de control del Gobierno desarrollada por el Congreso, junto con la autorización de los tratados internacionales; las Autoridades cuyo nombramiento se somete a la autorización senatorial son numerosas y, algunas de ellas, de la más alta significación como los Jueces del Tribunal Supremo, los miembros del Gabinete, los Embajadores y Cónsules y los oficiales superiores de la Administración; por último, el Presidente puede realizar nombramientos en los periodos

Pueblo y en la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de 21 de abril de 1992, completada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 25 de mayo de 2000, por la que se modifica la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de 21 de abril de 1992 y por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado.

²⁷ Entre todas ellas cabe destacar la fundamental Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado, anteriormente citada.

²⁸ La redacción actual de este Título trae causa de la Reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican su artículo 49.2 y su Título Noveno, aprobada por el Pleno del Senado en su sesión del día 14 de junio de 2000.

²⁹ La regulación constitucional incorpora la propuesta de la Convención de Filadelfia, resultado de una serie de intensos y complicados debates en los que se propusieron hasta tres formas distintas de participación del Congreso de los Estados Unidos en el nombramiento de Autoridades. La propuesta final constituyó una fórmula de compromiso entre quienes, como HAMILTON o MADISON, se oponían a la participación del Senado en esta materia y quienes la defendían, como SHERMAN, MASON o RUTLEDGE, esgrimiendo la necesidad de evitar que el Presidente de los Estados Unidos se convirtiera en un Rey menos en el nombre. Esta proposición, magníficamente analizada por HAMILTON en los ensayos LXXVI y LXXVII de *El Federalista*, fue aprobada por las Convenciones estatales con bastantes dificultades y se incorporó finalmente al texto constitucional norteamericano.

de receso del Senado sin necesidad de su autorización, extendiéndose la duración de tales nombramientos hasta la expiración del siguiente periodo de sesiones del Senado.

La autorización senatorial de las designaciones presidenciales ha sufrido una evolución durante sus dos siglos de vigencia en el sistema constitucional norteamericano. Desde los primeros y limitados nombramientos de la Presidencia de George Washington hasta el momento actual han sido varias las fases de su desarrollo, siendo las principales las siguientes: la propia Presidencia de George Washington en la que se establecieron las bases de la práctica de la cortesía senatorial y se produjo el primer rechazo senatorial de una propuesta para Magistrado de la Corte Suprema; la de Andrew Jackson, con el establecimiento definitivo del “sistema de botín”³⁰; y la de R. Hayes, en la que se produjo el mayor número de desautorizaciones senatoriales.

Por otra parte, la aplicación práctica de este sistema ha provocado tres distorsiones. En primer lugar, las propuestas presidenciales de designación de los miembros del Gabinete muy raramente han sido rechazadas, encontrándose tan sólo ocho casos en la historia constitucional estadounidense; en segundo lugar, el *advice & consent* de los empleos federales se ha transformado en su elección por los líderes del Senado; en tercer lugar, el consentimiento senatorial de las Autoridades que desempeñan sus funciones en el ámbito estatal (Jueces y oficiales de los Tribunales federales” de circuito,...) se ha convertido en la denominada “cortesía senatorial” en virtud de la cual estos cargos se dejan en manos del Senador del Estado correspondiente, máxime si éste es del partido de la mayoría.

La autorización parlamentaria de las propuestas de nombramiento de Autoridades aparece encomendada a los Parlamentos de otros Estados de la forma de gobierno presidencialista.

Esta forma de intervenir en el nombramiento de Autoridades también ha sido desarrollada por las Asambleas Legislativas de los sistemas parlamentarios. Así, las Cortes Generales autorizan las propuestas de nombramiento del Presidente y los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear presentadas por el Ministro de Industria y Energía³¹; por su parte, el Parlamento y el Senado italiano han de autorizar las propuestas de nombramiento del Presidente y de los miembros de la *Autorità per l'energia elettrica ed il gas* presentadas por el Ministro del ramo en aplicación de lo dispuesto en la *Legge 14 novembre 1995, n. 481. Istituzione dell'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni e norme sui sistema delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*³².

³⁰ El sistema del *advice & consent* permitió el nacimiento de un modelo de función pública, el *spoils system* o “sistema de botín”, en el que los empleados públicos son nombrados principalmente en función de consideraciones políticas. Con el paso del tiempo el sistema de botín, triunfante con A. Jackson, ha sido progresivamente sustituido por el sistema de mérito y capacidad.

³¹ La Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre Creación del Consejo de Seguridad Nuclear establece en su artículo 5º que “el Presidente y los consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previa comunicación al Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo de tres quintos de sus miembros, manifestará su aceptación o veto en el plazo de un mes a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación”.

³² El nombramiento de estas Autoridades se realiza por Decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros sobre la propuesta del Ministro del ramo. La propuesta del Ministro ha debido contar previamente

Como veremos seguidamente, la Asamblea Regional de Murcia no tiene encomendada esta modalidad de participación en nombramientos.

c) La tercera de las formas de intervención de las Asambleas parlamentarias en el nombramiento de Autoridades es, como hemos señalado anteriormente, la designación por acto de la Presidencia de la Cámara. El origen de esta modalidad, relativamente reciente si se compara con las dos otras formas, se encuentra en la Constitución francesa de 1958, concretamente en la regulación de la designación de los componentes del Consejo Constitucional³³. Si la elección de Autoridades se concibe como la forma propia de participación en el nombramiento de cargos de los Parlamentos de los sistemas parlamentarios y la autorización de las propuestas de nombramientos como la específica de los Parlamentos de los regímenes presidencialistas, la designación por acto de la Presidencia del Parlamento ha de ser interpretada, igualmente, como la modalidad propia de intervención en el nombramiento de Autoridades de los Parlamentos de los Estados de la forma de gobierno semi-presidencialista: sin la creación de esta forma de gobierno no hubiera surgido esta tercera forma de participación del Parlamento en el nombramiento de magistraturas públicas.

Actualmente la designación de Autoridades por acto de la Presidencia del Parlamento ha sido acogida como una de las formas de participación en nombramientos por el Parlamento italiano, en este caso como mecanismos para dulcificar los efectos perniciosos derivados de las distorsiones prácticas derivadas de la elección de Autoridades consistentes, como hemos señalado, en la distribución de los cargos a elegir por los distintos partidos políticos, fenómeno que en Italia ha venido siendo designado con el término “*lottizzazione*”³⁴. Esta tercera modalidad de intervención parlamentaria en el nombramiento de Autoridades tampoco se atribuye a la Asamblea Regional de Murcia.

Junto a estas tres modalidades mediante las cuales las Asambleas parlamentarias intervienen de manera decisiva en el nombramiento de los concretos cargos públicos, existen otras de carácter menor en las que el Parlamento participa de manera mediata e indirecta en esta materia. Tales formas, vinculadas a la función de control de la acción del Gobierno, son la imposición al Gobierno de la obligación de recabar del Parlamento informe no vinculante sobre su propuesta de designación de determinada Autoridad y la comparecencia obligatoria del mismo en el Parlamento para informar de los criterios que fundamentan sus propuestas de nombramiento.

con la autorización vinculante de las Comisiones parlamentarias correspondientes de la *Camera dei deputati* y del *Senato*, las cuales adoptan sus acuerdos por mayoría reforzada de tres quintos, que se transforma en mayoría simple en aquellos supuestos en los que la Comisión no se pronuncie dentro de los primeros treinta días desde la recepción de la solicitud de autorización.

³³ “El Consejo Constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado”.

³⁴ Así, el Presidente de la Cámara de Diputados y del Senado italiano designan, entre otros, al *Garante dell' editoria*, en aplicación de la *Legge 5 agosto 1981, n. 416. Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editori* y al Presidente y a los cuatro miembros del *Consejo de la Autorità garante della concorrenza e del mercato*, ex art.10.2 de la *Legge 10 ottobre 1990, n. 287. Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*.

Tras esta caracterización sumaria de las características basilares de cada una de las formas de participación del Parlamento en el nombramiento de Autoridades públicas, pasamos a analizar, conforme al plan trazado en la Introducción de este trabajo, la elección de cargos públicos por la institución parlamentaria de Murcia.

III. LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES POR LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA

1. La regulación estatutaria

La Asamblea Regional de Murcia tiene encomendada la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución. Tal precepto, uno de los pocos contenidos en la Norma Suprema que se refieren a los Parlamentos Territoriales³⁵, establece que:

“las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa [...] de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional”.

Tras la reforma operada en 1998, el EAMU incorpora en su artículo 23 el actual apartado 2º en el que se dispone lo siguiente:

“compete también a la Asamblea Regional: designar los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una ley de la Asamblea, que asegurará en todo caso la adecuada representación proporcional”³⁶.

La regulación constitucional y estatutaria de la elección de Autoridades por parte de la Asamblea Regional se circunscribe, en principio, a las previsiones contenidas, respectivamente, en sus artículos 69.5 y 23. De tal normativa se desprende que la Constitución y el EAMU se limitarían a otorgar a la Asamblea concretas facultades de elección referidas a los Senadores previstos en ese mismo artículo 69.5 CE y a encomendar a la ley autonómica la disciplina del procedimiento para la designación de tales Senadores. Atendiendo a estos dos artículos, la Constitución y el EAMU no atribuirían a la Asamblea Regional una genérica potestad para la elección de cargos institucionales, en contraste con la atribución a las Cortes Generales de la “elección de personas”, *ex art. 79. 2 C.E.*,

³⁵ La escasas previsiones constitucionales sobre los Parlamentos Territoriales se refieren a su composición (el 67.2 C.E. establece, *sensu contrario*, que los miembros de las Asambleas de Comunidad Autónoma no podrán acumular el acta de miembro de tal Asamblea con la de Diputado al Congreso) y a algunas de sus funciones: a la legislativa (tal como se deduce de la expresa denominación de las mismas contenida en el art. 152.1 y en el art. 69.5, así como de las referencias en las que se presupone la existencia de esta función como las recogidas en el art. 150.1); a la función de “cooperación a la formación de la voluntad colectiva nacional” (a través del ejercicio de la iniciativa legislativa que su artículo 87.2 les reconoce); y, por último, a la que constituye nuestro objeto de estudio, la designación de los Senadores a que se refiere su artículo 69.5.

³⁶ Reforma operada por el Artículo Único de la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Sin embargo, la regulación de los artículo 69. 5 C.E. y el 23 EAMU no ha de ser considerada como la única referida a la elección de cargos públicos por el Parlamento murciano; antes bien, tales previsiones han de ser interpretadas como referidas exclusivamente a la elección por parte de esta Cámara de tales Senadores autonómicos y, en cualquier caso, han de ser completadas con otras precisiones contenidas en el EAMU que disciplinan de manera indirecta la intervención de la Asamblea Regional en el nombramiento de cargos públicos. Tales precisiones se contienen, respectivamente, en los artículos 22 y 27.1 de dicha norma institucional básica.

El artículo 22, junto con el siguiente artículo 23 al que antes nos hemos referido, regula las competencias atribuidas a la Asamblea Regional. Dicho precepto dispone que:

“La Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa y, en el ejercicio de sus funciones, le corresponde: aprobar los presupuestos, impulsar, orientar y controlar la acción del Consejo de Gobierno y del Presidente y, en general, el ejercicio de las competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico”.

A pesar de su redacción totalmente desafortunada, en virtud de la cual a “la Asamblea Regional, en el *ejercicio* de sus funciones, le corresponde [...] *el ejercicio* de las competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico” (sic), el presente artículo no ofrece ninguna duda a la hora de considerar si es posible encomendar a la Asamblea Regional nuevas competencias, al margen de las contempladas en la Constitución y el propio EAMU. Tal precepto habilita a todos los instrumentos normativos previstos en el ordenamiento jurídico para atribuir a la Asamblea Regional, siempre dentro de los límites constitucionales y estatutarios, el ejercicio de otras competencias.

En consecuencia, se prevé implícitamente que tales normas otorguen a la Asamblea la elección de otras Autoridades, así como las competencias a través de las cuales se articulan las otras dos formas principales de intervención en el nombramiento de Autoridades. Esta última posibilidad, como hemos adelantado, no se ha actuado y la Asamblea Regional no autoriza las propuestas de nombramiento de cargos institucionales que le presenta el Consejo de Gobierno, en contraste con la autorización por parte del Congreso de los Diputados de las propuestas de designación del Presidente y los consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear presentadas por el Ministro de Industria y Energía; la Presidencia de la Cámara tampoco designa a los miembros de órganos públicos autonómicos, en consonancia con la regulación de las funciones del Presidente de la Asamblea Parlamentaria en el resto de Derechos parlamentarios autonómicos y en el de las Cortes Generales. La Asamblea Regional única y exclusivamente elige Autoridades.

El segundo precepto que, como hemos comentado, se refiere indirectamente a la función en estudio es el apartado primero del artículo 27³⁷. En él se proclama expresa-

³⁷ Su dicción es la siguiente: “La Asamblea Regional, en el ejercicio de su autonomía, establece su propio Reglamento, aprueba su presupuesto y regula el Estatuto de sus miembros y el régimen de su personal. La aprobación del Reglamento y su reforma precisan el voto favorable final de la mayoría de los miembros de la Asamblea”.

mente la autonomía normativa de la Asamblea Regional al disponer que ésta “establece su propio Reglamento”³⁸. En consecuencia, dicho instrumento normativo aparece habilitado para regular en exclusiva aquellas materias que le aseguren a la Asamblea Regional el cumplimiento de sus funciones con total independencia. Dichas materias son, principalmente, el estatuto de los Diputados, la organización de la Cámara y, lo que aquí nos interesa, los procedimientos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Consecuentemente, tales procedimientos deberán ser regulados por el Reglamento de la Asamblea Regional y por sus normas interpretativas y supletorias.

Podemos concluir afirmando, efectivamente, que el EAMU prevé expresamente la designación por la Asamblea Regional de los Senadores del artículo 69.5 C.E e implícitamente la de aquellas otras Autoridades que le encomienden las normas del ordenamiento jurídico dentro de los límites fijados por la Constitución y el propio EAMU; asimismo, el EAMU establece que los procedimientos para su ejercicio sean regulados por la propia Asamblea mediante su Reglamento y normas complementarias.

2. Sus fuentes reguladoras

Una vez analizada la regulación estatutaria, el siguiente aspecto que debe ser estudiado en profundidad con respecto a la elección de cargos públicos por la Asamblea Regional es el de sus fuentes reguladoras. Sus problemas normativos hacen referencia, en esencia, a la determinación de qué normas han de disciplinar los distintos elementos de la materia elección de Autoridades y cuáles son sus límites.

Para resolver estas cuestiones es preciso, en primer lugar, señalar cuáles son las materias reservadas a cada uno de los tipos de normas que integran el Derecho parlamentario de Murcia, para, después, identificar qué concretos elementos de la materia elección de cargos corresponde a cada una de estas normas al estar incluidos en sus respectivos ámbitos materiales.

El sistema de fuentes del Derecho parlamentario de Murcia está compuesto por aquellos instrumentos normativos que regulan la materia parlamentaria³⁹. Tales normas

³⁸ Como es sabido, la autonomía normativa reconocida a las Cortes españolas siempre se plasmó en la elaboración de Reglamentos parlamentarios, con la única excepción de la Ley Constitutiva de las Cortes de 1.942.

³⁹ Aunque pudiéramos convenir con DI CIOLO en que *l'importanza* [para el derecho Parlamentario] *de la Costituzione è troppo importante per dovere essere esplicitata* (V. DI CIOLO, *Le fonti del Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1973, p. LI), consideramos que el estudio de la regulación de cualquier materia parlamentaria, en nuestro caso la actividad de nombramiento, ha de tener presente las transformaciones que una Constitución normativa ha operado sobre el tradicional Derecho parlamentario construido, precisamente, sobre su ausencia. En efecto, el Derecho parlamentario de los modelos “inglés” y “francés” se reducía al contenido en su ordenamiento interno, en su Reglamento, y presentaba una serie de características especiales -Derecho de producción altamente consensual, autotutelado, autoestatuido, flexible y disponible- (A. GARRORENA MORALES, Voz “Derecho parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, p. 2345) que, en esencia, lo conformaban como un ordenamiento *sui generis* netamente diferenciado del general del Estado. Se trataba, en suma, de un Derecho de los parlamentarios y para los parlamentarios; de un derecho en el que quien crea las normas, quien puede cambiarlas y quien está llamado a cumplirlas es el mismo sujeto. Su existencia dependía de dos presupuestos. El primero de éstos consistía, ciertamente, en la ausencia de una Constitución que sirviera de límite al Parlamento, es decir, de una Constitución normativa cuyo contenido sujetase como derecho efectivamente aplicable la vida de las Cámaras. No debe descuidarse el hecho de que históricamente la finalidad esencial del establecimiento de una Constitución normativa residía, precisamente, en trazar límites al Parlamento. Con ello se culminaba la realización del eterno motivo humano del sometimiento del poder al Derecho. Esta finalidad limitadora aparece preclara en el caso de la

son las siguientes: la Constitución; el Estatuto de Autonomía; la Ley estatal o autonómica, en el ámbito de sus respectivas competencias; el Reglamento de la Asamblea Regional y las resoluciones interpretativas e integradoras del mismo. A estos cuatro tipos normativos se añaden, *ex art. 22 del EAMU*, las “demás normas del ordenamiento jurídico”, que también pueden regular la materia parlamentaria al estar capacitadas para atribuir a la Asamblea Regional otras competencias que ya no le hayan sido otorgadas por las normas anteriormente señaladas. La regulación de la materia elección de Autoridades se encomienda, pues, a estas normas, es decir, a *todas* las normas del ordenamiento jurídico.

Como hemos tenido oportunidad de señalar en otro lugar⁴⁰, estos instrumentos normativos tienen encomendado su respectivo ámbito material, de tal manera que cada uno de ellos ha de regular con carácter exclusivo y excluyente sus específicas materias. La distribución de estos ámbitos materiales corresponde al EAMU, el cual la ha establecido en su artículo 27.1. En este sentido, el reconocimiento por parte de este precepto de la autonomía normativa de la Asamblea ha supuesto establecer como criterio general que la disciplina de la materia relacionada con la institución parlamentaria de Murcia se atribuirá fundamentalmente al Reglamento y a sus normas interpretativas y supletorias, salvo que tal materia bien haya sido previamente regulada por la Constitución o por el EAMU, bien no se encuentre dentro de los límites de la autonomía parlamentaria.

primera y más universal de las Constituciones normativas, la Constitución Federal de E.U.A., tal y como nos transmite el gran juez JOHN MARSHALL para quien “los poderes del legislativo son definidos y limitados y para que tales límites no se confundan u olviden se ha escrito la Constitución”. En idéntica dirección se manifiesta la Ley Fundamental de BONN en cuyo art.23, en el que en su día se inspiró la redacción del art. 9.1. del Anteproyecto de la Constitución española, se establece que el límite del Poder Legislativo no es, a diferencia de los del Poder Ejecutivo y Judicial, ni la Ley ni el Derecho sino “el ordenamiento constitucional” (el tenor literal del Art. 20.3 de l Ley Fundamental de Bonn es el siguiente: “El Poder Legislativo está vinculado al orden constitucional; el Poder Ejecutivo y el Judicial están sujetos a la Ley y al Derecho”. Rubio Llorente, F.; Daranas Peláez, M., *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1.997, p. 7.) En Europa, muy al contrario, las Constituciones del s. XIX y de buena parte del XX no se concibieron como normas jurídicas sino como textos de mero valor, siguiendo la clasificación de culto de LOEWENSTEIN, semántico. En efecto, la Constitución vigente en estos países no se correspondía con el capitisdiminuido texto escrito sino con una específica forma de organizar el Estado que respetase, tal como declara el famoso artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la garantía de los derechos y el principio de separación de poderes. En consecuencia, la regulación que en los textos constitucionales se establecía de la organización y competencias del Parlamento así como de sus relaciones con los demás poderes del Estado nunca pudo constituir una limitación al Poder Legislativo sino tan sólo un mero *ipsum ius*. El segundo de los presupuestos sobre los que se construía el Derecho Parlamentario clásico era el de que en esa determinada forma de organizar el Estado en que consistía el concepto de Constitución el Parlamento logró a través de procesos de fundamentación y desarrollo diferente el reconocimiento de su autonomía, es decir, de la “necesidad de garantizar su libertad, la de sus órganos y la de sus miembros frente a injerencias de los demás poderes públicos” (E. ÁLVAREZ CONDE y E. ARNALDO ALCUBILLA, “Autonomía parlamentaria y Jurisprudencia constitucional”, *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, p. 42). La manifestación principal de esta autonomía la constituye la denominada autonomía reglamentaria, consistente en la posibilidad de dictar sin interferencia de ningún otro Poder, incluido el Constituyente, el conjunto de reglas por las que debería desarrollarse su actuación. Esta tradicional condición del Derecho parlamentario quiebra con la aparición de una Constitución normativa. Con éstas últimas las instituciones parlamentarias actuales no se conciben como Poder Soberano sino como Poder limitado por el Derecho, precisamente por el Derecho contenido en la Constitución. El Legislativo es un poder limitado pero ello no significa que su autonomía, manifestación de su especial condición y posición, desaparezca. La Asamblea Regional, recordémoslo, “representa al pueblo de la Región de Murcia” (artículo 21 EAMU) y, en virtud de ello, mantiene su condición de príncipe, de *primus inter pares* en la organización institucional de la Comunidad Autónoma.

⁴⁰ F. M. GARCÍA COSTA, “Artículo 27.1...”, en GARCÍA CANALES, M.; GARRORENA MORALES, A., *Comentarios...*, ob.cit., p. 1099 y ss.

En aplicación de este esquema, la regulación de los procedimientos a través de los cuales la Asamblea Regional ejerce su competencia de elección de cargos públicos han de ser disciplinados con carácter exclusivo y excluyente por el Reglamento parlamentario, así como por las Resoluciones interpretativas e integradoras del mismo, en aplicación del principio de “reserva de Reglamento parlamentario”⁴¹. De esta regla general debe exceptuarse, en virtud del artículo 23 del EAMU, la elección de los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, que se realizará “con arreglo a lo que establezca una ley de la Asamblea”.

Por su parte, la atribución a la Asamblea de la elección de los componentes de los distintos órganos públicos, la determinación de las mayorías precisadas para acordar tales designaciones y el establecimiento de los requisitos exigibles a los candidatos que se postulan como miembros de un concreto cargo institucional son materias cuya regulación corresponde a la Ley y a las demás normas del ordenamiento jurídico, en aplicación de los artículos 22 y 23 EAMU. Al respecto debemos significar que la expresa habilitación a “las demás normas del ordenamiento jurídico” para otorgar a la Asamblea Regional nuevas competencias ha conferido plena cobertura jurídica a la atribución por parte del Decreto Regional 14/1994 a la Asamblea Regional del nombramiento de sus tres representantes en la Comisión Mixta de transferencias Administración central-Comunidad Autónoma⁴².

Como regla general, cada uno de los tipos de normas que componen el ordenamiento parlamentario de Murcia se han constreñido a la disciplina de sus propias materias. En relación a la regulación de los procedimientos electorales, la mayor parte de las leyes que facultan a la Asamblea para proceder al nombramiento de cargos públicos han respetado la reserva de Reglamento para cuestiones de procedimiento, reenviando expresamente al Reglamento de la Asamblea la disciplina de esta materia, como el artículo 39. 2 a) de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia⁴³, o limitándose a atribuir a la Asamblea tal competencia sin más, como sucede con las siguientes normas: el artículo 14.1 b) de la ley 1/1986, de 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región⁴⁴; el artículo 1 del Decreto 14/1994, de 15 de febrero, de adaptación de la representación de la

⁴¹ Sobre la reserva de Reglamento parlamentario, *vid.* fundamentalmente: R. PUNSET, “Los Reglamentos de las Cortes Generales”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 87, 1982; A. GARRORENA MORALES, “Reglamento parlamentario”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. IV, Civitas, Madrid, 1995, pp. 5738-5739.

⁴² La elección de los miembros de la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América atribuida al Congreso de los Diputados y al Senado por el Real Decreto 488/1995, de 10 de abril, de creación de la Comisión nacional para la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América constituye el único ejemplo similar en el ámbito de las Cortes Generales.

⁴³ Su dicción es la siguiente: “1. Los Consejeros Generales representantes de las personas o entidades fundadoras, serán nombrados directamente por las mismas conforme a sus normas internas. 2. Cuando la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tenga la consideración de entidad fundadora de una Caja de Ahorros, el nombramiento de los Consejeros Generales de este grupo de representación, se hará de la siguiente forma: a) *Los Consejeros Generales correspondientes a la Asamblea Regional serán elegidos por la propia Asamblea*, en proporción a la importancia numérica de los grupos políticos integrantes de la Cámara, y según los procedimientos que ésta determine, de entre personas de reconocido prestigio en materias relacionadas con la actividad de las Cajas”. (La cursiva es nuestra).

⁴⁴ “Son miembros del Consejo Asesor de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la Región: seis Diputados Regionales elegidos por la Asamblea Regional con criterios de proporcionalidad”.

Comunidad en la Comisión Mixta de transferencias Administración Central-Comunidad Autónoma, a la actual estructuración de la Administración Regional⁴⁵; el artículo 4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Consultivo de Murcia⁴⁶; el artículo 5.1 de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia⁴⁷; el apartado 9. 1. f) de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia⁴⁸; el artículo art. 28. 2. a) y b) de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia⁴⁹.

Sin embargo, constituyen propiamente una invasión por parte de la Ley de la reserva reglamentaria para cuestiones de procedimiento y, consecuentemente, “no debe poder existir como Derecho válido”⁵⁰, las previsiones introducidas por el artículo 6 de la Ley 4/1984, de 12 de noviembre, reguladora del Consejo Asesor de Radiotelevisión española en la Región de Murcia⁵¹.

3. Las Autoridades de elección parlamentaria

Una vez examinadas la regulación estatutaria y los problemas normativos de la elección de Autoridades por la Asamblea Regional de Murcia, corresponde analizar la

⁴⁵ “La representación de la Comunidad Autónoma en la Comisión Mixta de Transferencias, prevista en la Disposición Transitoria 5.ª del Estatuto de Autonomía de la Región, estará integrada por: tres miembros de la Asamblea”.

⁴⁶ “Los Consejeros, en número de 5, serán designados entre juristas de reconocido prestigio con al menos diez años de dedicación a la función o actividad profesional respectiva, que ostenten la condición política de murcianos. 2. Serán nombrados por el Presidente de la Comunidad Autónoma, tres por designación de la Asamblea Regional por mayoría de dos tercios de sus miembros, y dos a propuesta del Consejo de Gobierno”.

⁴⁷ “El Consejo de Administración constará de nueve miembros elegidos para cada legislatura por la Asamblea Regional en proporción a la representación parlamentaria entre personas de acreditado prestigio y teniendo en cuenta criterios de pluralismo político, a propuesta de los grupos parlamentarios. Su constitución tendrá lugar dentro de los tres primeros meses de cada legislatura”.

⁴⁸ “La Comisión Académica del Consejo Interuniversitario estará integrada por los siguientes miembros: f) Tres Diputados designados por el Pleno de la Asamblea Regional, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, en proporción a su representación en la Cámara”.

⁴⁹ “Los miembros elegidos en representación de los intereses socioeconómicos de la Región de Murcia se designarán de la siguiente forma: a) Dos, designados por la Asamblea Regional de Murcia de entre sus miembros. b) Dos, designados por la Asamblea Regional de Murcia de entre personalidades de reconocida competencia en el ámbito profesional o científico, vinculadas a fundaciones, organismos científicos e investigadores, entidades financieras, culturales o colegios profesionales”.

⁵⁰ A. GARRORENA MORALES, “Reglamento...”, ob. cit., p. 1107.

⁵¹ Su tenor literal es el siguiente: “1. El Consejo Asesor de RTVE en la Región de Murcia constará de nueve miembros, que serán nombrados por el Consejo de Gobierno en cada legislatura a propuesta de la Asamblea Regional. A estos efectos, *cada Grupo Parlamentario presentará una lista conteniendo de forma ordenada igual número de candidatos que miembros deban ser propuestos. La presentación de listas de candidatos podrá hacerse hasta tres días antes de la sesión en la que se produzca la elección, que tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes a la constitución de la Asamblea. Cada diputado podrá votar una sola lista.* Efectuada la votación, la asignación de miembros a cada lista se efectuará por el sistema D'Hont. 2. Si se produjesen vacantes en el Consejo Asesor durante la legislatura, por el tiempo que reste hasta su finalización, la Asamblea propondrá al candidato siguiente al último de los nombrados de la misma lista por la que hubiese sido propuesto y nombrado el consejero cuya vacante se ha producido; y en el caso de que se agotara la lista, el Grupo Parlamentario afectado comunicará a la Asamblea la persona que ha de ser propuesta. 3. Finalizada la legislatura, el Consejo Asesor seguirá ejerciendo sus funciones hasta que los nuevos miembros tomen posesión de su cargo”. (La cursiva es nuestra). Esta conculcación de la reserva de reglamento parlamentario para regular los procedimientos electorales de la Asamblea Regional también la realizaba el derogado artículo 6 de la Ley 7/1994, de 17 de noviembre, por la que se extingue Radiotelevisión murciana y se regula el servicio público de radiodifusión de la Región de Murcia, cuyo tenor literal ha sido reproducido en la nota 7 de este trabajo y al que nos remitimos.

tercera gran cuestión referida a esta materia: la de las Magistraturas cuya elección se otorga a la institución parlamentaria murciana.

En nuestra opinión, el análisis de los cargos institucionales de designación parlamentaria no puede circunscribirse únicamente al de aquéllos que vienen siendo designados por la Asamblea Regional, sino que ha de abrirse a la indagación del tipo de cargos públicos cuya elección puede serle conferida. En este entendido, estructuraremos nuestro examen en dos bloques: en primer lugar, delimitaremos el tipo de órganos públicos cuyos miembros *pueden* ser elegidos por la institución parlamentaria murciana; tras ello, analizaremos los concretos cargos institucionales cuya designación se le atribuye.

La primera de las cuestiones señaladas, es decir, la de qué tipo de Autoridades pueden ser designadas por la Asamblea Regional, hace referencia a los límites la Ley y del Decreto regionales en la atribución a esta Cámara de la designación de cargos públicos. Se trata, en esencia, de fijar los límites de la que “autoatribución” por parte de la Asamblea Regional del nombramiento de cargos y de la atribución de éstos a la Asamblea por el Consejo de Gobierno.

La determinación de tales límites deberá ser realizada, a nuestro juicio, mediante la aplicación del denominado “efecto imagen” de la regulación constitucional de las Cortes Generales en virtud del cual ésta “pudiera ser tomadas como referencia, como punto de partida, para la solución de problemas concretos suscitados en Parlamentos autonómicos”⁵². A partir del examen de los límites fijados por la Constitución a la ley estatal para la atribución a las Cortes Generales del nombramiento de Autoridades públicas, estudiaremos los límites de la Ley y al Decreto Autonómicos en la disciplina de esta materia.

Siguiendo este esquema, debemos recordar que los artículos 66.2 y 79.2 C.E. encomiendan a las Cortes Generales la “elección de personas”, al disponer, respectivamente, que éstas “tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución” y que “los acuerdos parlamentarios, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para *elección de personas* establezcan los Reglamentos de las Cámaras”. Si bien en este último precepto no se alude directamente a la “función electoral”, encontramos en él la expresa mención de la “elección de personas” como uno de los contenidos de los acuerdos parlamentarios⁵³.

Además de atribuir a las Cortes Generales la elección de personas, este artículo 79.2 señala que los Reglamentos de las Cámaras *pueden* establecer acuerdos para cuya validez se precisen mayorías especiales *única y exclusivamente* para la elección de

⁵² E MATÍA PORTILLA, “La eficacia del Derecho parlamentario”, en VV. AA., *Instituciones de...*, p. 270.

⁵³ La C.E. remite la regulación de los términos en que se desarrollará toda elección de Autoridades a la autonomía reglamentaria. Por último, la Norma Suprema atribuye a las Cortes Generales la designación del Defensor del Pueblo (art. 54), el nombramiento de la Regencia (art. 59) y, en determinadas circunstancias, el del tutor del Rey menor (art. 60.1); la C.E., asimismo, otorga tanto al Congreso de los Diputados como al Senado la propuesta de designación de cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3) y de cuatro miembros del Tribunal Constitucional (art. 159.1).

personas; luego se deduce que de entre todos los acuerdos que pueden establecer los Reglamentos de las Cámaras *única y exclusivamente* aquellos que versen sobre la elección de personas *pueden* precisar, para su validez, de la aprobación por mayorías especiales: “los acuerdos parlamentarios, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes sin perjuicio de *las mayorías especiales* que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las [mayorías especiales] *que para la elección de personas establezcan* los Reglamentos de las Cámaras”. Con ello, la Constitución viene a certificar que la tendencia de los acuerdos de elección parlamentaria de Autoridades públicas es la de que sean aprobados mediante la exigencia de una mayoría especial⁵⁴. A través del establecimiento de este requisito se logra que tales acuerdos no representen la decisión tomada en exclusiva por el complejo Gobierno-mayoría parlamentaria, sino el consenso de los distintos grupos parlamentarios⁵⁵.

La consecuencia fundamental de ello es la limitación de las Autoridades que pudieran ser designadas por el Parlamento: tan sólo aquéllas que necesiten un elevado grado de legitimidad o su neutralización política. Dicho de otro modo, la elección parlamentaria es una forma de investidura de Autoridades reservada para el nombramiento de aquellas Magistraturas que tengan atribuidas funciones de especial naturaleza simbólica o que hayan de ser extraídas del ámbito de decisión del Gobierno. El carácter simbólico o la exigencia de neutralidad de la función encomendada a un concreto órgano público debe estar previsto por la Constitución, bien expresamente, bien implícitamente, al tratarse de funciones relacionadas con la garantía de los distintos derechos fundamentales y libertades públicas.

Tales conclusiones en torno a cuáles son los límites de las normas atributivas las Cortes Generales de la designación de cargos institucionales nos sirven, conforme a lo que venimos anunciando, como punto de partida para poder tratar esta problemática en relación con la Asamblea Regional. Asumiendo estos planteamientos, llegamos a la conclusión de que las normas del ordenamiento jurídico habilitadas para atribuir a la institución parlamentaria murciana la designación de cargos públicos tan sólo pueden conferirle la elección de aquellas Autoridades que desarrollen funciones simbólicas o que hayan de ser neutralizadas políticamente. El carácter simbólico o la exigencia de neutralidad de la función, asimismo, ha de estar establecido en la Constitución o en el EAMU bien expresamente, bien implícitamente al tratarse, igualmente, de funciones relacionadas con la garantía de ciertos derechos fundamentales.

A esta primera conclusión, derivada de la aplicación del “efecto imagen” de la regulación constitucional de las Cortes Generales en la de la Asamblea Regional, de-

⁵⁴ La Constitución no determina de una manera general qué quepa entender por mayorías especiales en la elección de Autoridades, sin perjuicio de que lo determine *uti singuli* para algunas de ellas. De la interpretación *a sensu contrario* del propio 79.2 C.E. podemos inferir que mayorías especiales son aquéllas que no coinciden con la “mayoría de los miembros presentes”.

⁵⁵ En este sentido, J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO señalan lo siguiente: “Para llevar a cabo tan importante función [= la electiva] es necesario que se respeten tres reglas que se desprenden de nuestra Norma Fundamental: [...] la aceptación de una mayoría cualificada para que los candidatos sean consensuados por el mayor número de grupos parlamentarios”, J. DE ESTEBAN y P. J. TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional español, III*. Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994, p.533.

bemos añadir otra segunda relacionada con la condición de la Asamblea Regional de Parlamento territorial de un Estado compuesto. Esta naturaleza determina, en nuestra opinión, que la Asamblea Regional pueda, asimismo, designar a los componentes de órganos públicos encargados de competencias relacionadas con la estructura compuesta de dicho Estado a través de los cuales se haga efectiva la participación de la Comunidad Autónoma en los órganos del Estado, siendo el ejemplo paradigmático de ello la designación de los Senadores del artículo 69.5 C.E.

Estas dos conclusiones perfilan los límites de la Ley y el Decreto regionales en la regulación de la atribución del nombramiento de cargos a la Asamblea Regional y, con ello, fijan qué tipo de Autoridades pueden ser designadas por esta institución: tan sólo los titulares de aquellos órganos públicos que desempeñen funciones especialmente simbólicas, que hayan de ser neutralizadas políticamente o que estén relacionadas directamente con la estructura territorial del Estado.

A partir de estas consideraciones podemos abordar con suficientes garantías de éxito el análisis de los distintos cargos institucionales que vienen siendo designados por la Asamblea regional. Tal examen demuestra, precisamente, que los cargos públicos designados por la Asamblea Regional tienen encomendado el ejercicio de funciones que (i) están relacionadas con la estructura autonómica del Estado; (ii) presentan una naturaleza especialmente simbólica; (iii) han de ser neutralizadas con respecto al Consejo de Gobierno.

(i) En la primera categoría encontramos, efectivamente, a los Senadores a los que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución y a los tres Diputados representantes de la Comunidad Autónoma de Murcia en la Comisión Mixta de transferencias Administración central-Comunidad Autónoma.

La designación de Senadores por la Asamblea Regional se regula en la Ley 6/1983, de 22 de julio, de designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de Murcia, modificada por la Ley 6/1987, de 29 de septiembre. Como establece su Exposición de Motivos, esta ley disciplina con carácter pormenorizado las distintas cuestiones referidas a esta designación: “un sistema de designación que garantiza la proporcionalidad entre los distintos grupos parlamentarios”, “las condiciones de elegibilidad”, “el procedimiento de elección” y los “supuestos para el cese y provisión de vacantes”.

Sin perjuicio de que tales cuestiones serán estudiados en el siguiente punto de nuestro trabajo, conviene detenernos en esta sede en la consideración del que, a nuestro juicio, constituye el aspecto más destacado en esta elección: la determinación del número de Senadores que hayan de ser designados. Según establece el artículo 10 de la Ley en estudio, corresponde a “la Mesa de la Asamblea Regional, oída la Junta de Portavoces, fijar conforme al texto constitucional el número de Senadores que corresponda elegir”. Tales criterios se contienen en el artículo 165 de la LOREG en el que se preceptúa que “el número concreto de Senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma se determina tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado”. En aplicación de este artículo, corresponde a la Asamblea Regional de Murcia elegir dos

Senadores Autonómicos. La Ley 6/1983 establece, como requisitos de elegibilidad, la necesidad de que los candidatos propuestos estén en pleno uso de sus derechos políticos y ostenten la condición de Murcianos (artículo 2); regula, asimismo, las causas de incompatibilidad (artículo 3); y, por último, señala que la elección se realizará asegurando la adecuada representación proporcional.

Por su parte, la Comisión Mixta de transferencias Administración central-Comunidad Autónoma ejerce, asimismo, competencias relacionadas con la estructura autonómica del Estado y esta realidad es la que justifica que tres de sus miembros sean Diputados Regionales elegidos por la Asamblea Regional. En este sentido es preclara la Exposición de Motivos del derogado Decreto Regional 109/1993, de 9 de julio, que regulaba la composición de esta Comisión previendo, por primera vez, la participación en la misma de los designados por la Asamblea Regional:

“el nuevo Gobierno Regional desea la participación de miembros de la Asamblea Regional en la Comisión Mixta de transferencias, integrando así los esfuerzos del ejecutivo y legislativo en un proceso de negociación ante la Administración Central del que se derivarán nuevas competencias, medios humanos y económicos de relevancia para la Administración Regional”

A pesar de que la designación de tres de sus componentes por la Asamblea Regional encontraría cobertura en las funciones de esta Comisión, no debemos olvidar en ningún caso que la Disposición Transitoria 5ª del EAMU encomienda la designación de dichos miembros única y exclusivamente al Consejo de Gobierno, por lo que la elección de dichas Autoridades por la Asamblea Regional realizada en virtud del artículo 1 del Decreto 14/1994 ha de ser considerada como derecho no válido en tanto en cuanto no se modifique dicha Disposición Transitoria 5ª del EAMU⁵⁶.

(ii) En la segunda categoría, es decir, en la de los titulares de órganos públicos designados por el Asamblea Regional que desempeñan funciones altamente simbólicas, se hallan los tres juristas de reconocido prestigio designados por la Asamblea Regional y de entre los cuales el Consejo General del Poder Judicial ha de cubrir la plaza de Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia y los seis componentes del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región.

El otorgamiento a la Asamblea de la facultad de presentar al Consejo General del Poder Judicial la terna de juristas para cubrir la plaza de Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia se debe a la condición de dicho Tribunal de “órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en su ámbito territorial”, tal y como establece el artículo 152.1 C.E. y el artículo 34 del EAMU.

⁵⁶ Forman parte, igualmente, de esta comisión los siguientes miembros: - El Consejero de Hacienda y Administración Pública. - El Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales.- El Consejero de Cultura y Educación.- El Consejero de Fomento y Trabajo.- El Secretario Técnico de Presidencia. (artículo 1 del Decreto 14/1994, de 15 de febrero, por el que se modifica la representación de la Comunidad en la Comisión Mixta de transferencias).

La atribución a la Asamblea Regional de seis componentes del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región se debe, efectivamente, al carácter simbólico de las funciones encomendadas a este órgano. Las competencias que dicho Consejo ejerce se contienen en el artículo 15 de la Ley 9/1986, de 9 de diciembre, y se reducen básicamente a “proponer al Consejo de Gobierno cuantas acciones estime convenientes” para atender a los emigrantes murcianos. El carácter simbólico de tales funciones ha sido declarado por el propio EAMU al disponer en su artículo 7 que “la Región *prestará especial atención* a los emigrantes murcianos, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución”⁵⁷.

Los seis componentes de este Consejo designados por la Asamblea Regional habrán de ser Diputados regionales, siendo elegidos con criterios de proporcionalidad⁵⁸. Según dispone el apartado 5º del artículo 14 de la Ley 9/1986, la duración y renovación de los miembros de este Consejo Asesor se determinará reglamentariamente y, en este sentido, el Decreto 78/1989, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región establece en su artículo 5 que la duración de los nombramientos de Vocal del Consejo será de cuatro años. Dicho Decreto establece, asimismo, la composición de la Comisión Permanente de este Consejo, señalándose que la misma deberá estar integrada, entre otros, por “tres diputados regionales de distintos grupos parlamentarios”⁵⁹.

Por su parte, la designación de los correspondientes Consejeros Generales de la Caja de Ahorros de Murcia responde a la consideración de “garantizar una mayor representación de los intereses generales de la Región en los órganos de gobierno de las Cajas de la Comunidad Autónoma”⁶⁰. Sin embargo, el carácter especialmente simbólico de las funciones desempeñadas por estas Autoridades no aparece previsto ni en la Constitución, ni en el EAMU. En cualquier caso, debemos recordar que la elección de estos Consejeros Generales se atribuye a la Asamblea Regional al tener la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la condición de entidad fundadora de esta Caja de Ahorros. La ley 3/1998 establece que dichos Consejeros serán elegidos en proporción a

⁵⁷ Este carácter simbólico de las funciones encomendadas a del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región se recuerda, asimismo, en la Exposición de Motivos de su ley reguladora: “la magnitud y consecuencias de la emigración en el territorio de la Región de Murcia [...] que tiene grandes y evidentes repercusiones en el ámbito sociológico y socioeconómico”. Al respecto, *vid.*, A. REVERTE NAVARRO, “Artículo 7. Comunidades murcianas en el exterior”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios...*, ob. cit., p. 161 y ss.

⁵⁸ Forman parte, igualmente, del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región los siguientes miembros: a) El Presidente de la Comunidad Autónoma, o persona en quien delegue que lo presidirá. b) Seis Diputados Regionales elegidos por la Asamblea Regional con criterios de proporcionalidad. c) Un representante de la Presidencia de la Comunidad Autónoma y de cada una de las Consejerías de Cultura y Educación; Industria Comercio y Turismo; Sanidad, Consumo y Servicios Sociales, y Hacienda y Administración Pública. d) Un representante de la Universidad de Murcia, designado por la misma. e) Ocho representantes de las Comunidades Murcianas reconocidas con arreglo a la presente Ley. f) Un representante de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación existentes en la Región. g) Un representante de cada una de las Centrales Sindicales y organizaciones empresariales más representativas de la Región. (artículo 14.1 b) de la ley 6/1986, de 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región).

⁵⁹ Artículo 8.1 del Decreto 78/1989, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región.

⁶⁰ Exposición de motivos de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.

la importancia numérica de los grupos políticos integrantes de la Cámara, así como que los candidatos propuestos “sean de reconocido prestigio en materias relacionadas con la actividad de las Cajas” (art. 39.2 a).

(iii) En la tercera categoría se encuentran los nueve miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Región de Murcia, así como los nueve miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública Regional Radiotelevisión de Murcia, los tres miembros del Consejo Jurídico y los tres Diputados regionales de la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario.

Los dos primeros órganos se encargan de competencias que han de ser neutralizadas políticamente en garantía del derecho, recogido en el artículo 20 C.E., “a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”⁶¹. El Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Región de Murcia está compuesto únicamente por los nueve miembros designados por la Asamblea, que serán elegidos en aplicación del sistema D’Hont. Las causas de incompatibilidad se recogen en el artículo 8.1 de la Ley 4/1984; la duración del mandato se fija en cuatro años (art. 6.1); se regulan las causas de cese de los Consejeros (art. 7); se disciplina el procedimiento para cubrir las vacantes (art. 6.2) y, por último, se establece la *prorrogatio* de los Consejeros al establecerse que “finalizada la legislatura, el Consejo Asesor seguirá ejerciendo sus funciones hasta que los nuevos miembros tomen posesión de su cargo”.

La elección de los miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública Regional Radiotelevisión de Murcia se atribuye, igualmente, en exclusiva a la Asamblea Regional, la cual deberá elegirlos en proporción a la representación parlamentaria y teniendo en cuenta criterios de pluralismo político (artículo 5 de la Ley 9/2004). El artículo 5.3 regula las causas de incompatibilidad; el 5.2 la duración del mandato; el 7.1 disciplina las causas de cese de los Consejeros; el 7.2 establece el procedimiento para cubrir las vacantes; y, por último, el artículo 7.2 también establece la *prorrogatio* de los Consejeros al señalar que éstos “seguirán ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos”.

Por su parte, el Consejo Jurídico desempeña funciones consultivas que requieren “basar su organización y funcionamiento en la autonomía, la independencia, la objetividad y la calidad técnica” tal y como dispone la Exposición de Motivos de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico. Las condiciones de elegibilidad de los Consejeros Jurídicos son tres: ostentar la condición política de Murcianos; ser jurista de reconocido prestigio; y, por último, acumular una dedicación de, al menos, diez años, a la función o actividad profesional respectiva. Asimismo, la ley 2/1997 regula las causas de incompatibilidad (art. 7.3); establece en 6 años la duración del mandato (art. 4.3); regula el procedimiento de renovación de los Consejeros Jurídicos (art.4. 4); disciplina las causas de cese (art. 7.1); establece el procedimiento para cubrir las vacantes (art. 7.1); y, por últi-

⁶¹ Como establece el Preámbulo de la Ley 4/1980 del Estatuto de la Radio y la Televisión con relación al nombramiento por parte de las Cortes Generales de los miembros del Consejo de Administración de RTVE, “la radiofusión y la televisión [...] se conciben como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, [...] así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean efectivas”.

mo, también establece la *prorrogatio* de los Consejeros al señalar que “expirado el período por el que fueron nombrados, los Consejeros continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos” (art. 7.2).

Por su parte, la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario tiene atribuida la función “de informar los asuntos académicos, tales como las propuestas de creación de universidades públicas y reconocimiento de universidades privadas, las de creación, modificación y supresión de centros y enseñanzas, y en general de todas las normas reguladoras del sistema universitario”⁶². Esta función ha de ser neutralizada políticamente en tanto en cuanto con ella se logra el “pleno respeto a la autonomía universitaria que se manifiesta a través de las libertades de cátedra, estudio e investigación”⁶³ recogidas en la Constitución como derechos fundamentales.

Los miembros de la Comisión Académica designados por la Asamblea tendrán un mandato de dos años, pudiendo ser prorrogado de forma consecutiva sólo por otro período igual. La norma prevé, asimismo, que “si se produjesen elecciones a la Asamblea Regional, los diputados miembros de esta Comisión, podrán ser sustituidos, en su caso, durante el período de tiempo que quedase para expirar el mandato” (art. 9.2)⁶⁴.

Mención aparte merece la designación de los cuatro vocales de los Consejos Sociales de la Universidad de Murcia y de la Universidad Politécnica de Cartagena. Las funciones encomendadas a estos órganos participan tanto de una especial naturaleza simbólica como de una especial necesidad de neutralización política, sin que ninguna de estas características se presente de manera tan evidente como para imponerse sobre la otra. La atribución a la Asamblea Regional de tales designaciones encuentra su razón de ser en que a través de estos órganos se garantiza “la participación de la sociedad en la Universidad”⁶⁵ y en que sus funciones, como hemos señalado, han de ser neutralizadas en garantía del respeto de la autonomía universitaria, así como en la de que dos de los vocales elegidos por la Asamblea han de ostentar la condición de Diputados Regionales; los otros dos han de serlo de entre personalidades de reconocida competencia, vinculadas a fundaciones, organismos científicos e investigadores, entidades financieras, culturales o colegios profesionales. La ley 3/2005 establece la duración del mandato de estos vocales en cuatro años, así como la prohibición de reelección de forma consecutiva más de una vez (art. 29); regula su régimen de incompatibilidades (art.31); regula el procedimiento para cubrir las vacantes (art. 30); y también establece la *prorrogatio* de estos vocales al disponer que “mientras que los nuevos candidatos no tomen posesión de sus cargos, permanecerán en funciones los sustituidos” (art. 30.2).

⁶² Exposición de motivos de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia.

⁶³ Exposición de motivos de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia.

⁶⁴ Forman parte, asimismo, de esta Comisión Académica, los siguientes componentes: a) El Presidente del Consejo. b) El Vicepresidente del Consejo. c) Los Rectores de las Universidades de la Región de Murcia. d) Los Presidentes de los Consejos Sociales de las Universidades públicas de la Región de Murcia y de los órganos análogos de las Universidades privadas. e) El Presidente del Consejo Escolar de la Región de Murcia. g) Un Vicerrector por cada una de las Universidades de la Región de Murcia, con voz pero sin voto. h) El Secretario del Consejo, con voz pero sin voto.

⁶⁵ Exposición de motivos de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia.

4. Los procedimientos electorales

Corresponde ahora abordar el estudio de los que venimos denominado, con M. Prêlot, como “procedimientos electorales”. Como hemos señalado anteriormente, la elección parlamentaria de Autoridades es el llamamiento realizado por el Parlamento a una concreta persona para ocupar un determinado cargo público. Este señalamiento tiene lugar tras un debate sometido a publicidad entre la mayoría y la minoría política que se sustancia en una serie de actos sucesivos tendentes a lograr tal llamamiento: el procedimiento electoral.

Los procedimientos parlamentarios enderezados a elegir personas se han caracterizado desde siempre por poseer una serie de especialidades exigidas, precisamente, por la peculiaridad de su objeto. Tales particularidades procesales presentan distinto contenido y alcance, pudiendo establecerse como criterio general que su complejidad está directamente relacionada con el desarrollo general de la elección de Autoridades en cada Parlamento. Ello nos ha permitido establecer convencionalmente tres fases de desarrollo en la regulación de los procedimientos parlamentarios de elección de Autoridades, que son las siguientes:

La primera de ellas se caracteriza por dos notas: de un lado, la existencia de una miríada de regulaciones sobre cómo proceder a la elección de Autoridades, emanadas tanto en el ejercicio de la función legislativa como de la autonomía reglamentaria; de otro lado, tales regulaciones no contienen un verdadero procedimiento electoral, sino tan sólo ciertas especialidades procesales atinentes tan sólo al sistema de votación de las candidaturas que, normalmente, aparecen previstas para la elección tanto de Autoridades internas del Parlamento como externas.

En la segunda fase del desarrollo de los procedimientos electorales no desaparece la dispersión normativa en la regulación de esta materia, pero asistimos a la aparición de unos muy elementales procedimientos electorales *ad hoc*.

La tercera fase en la evolución de los procedimientos electorales se distingue, precisamente, por la regulación en un único instrumento normativo emanado de la autonomía parlamentaria de un procedimiento electoral previsto con carácter general para verificar todas las designaciones encomendadas al Parlamento y en el que se disciplinan de manera pormenorizada todos los actos tendentes a realizar dicha elección. En dicho procedimiento electoral se distinguen, convencionalmente, las siguientes etapas: la de iniciativa; la de presentación de candidaturas; la de preparación; la de deliberación y aprobación; la de proclamación formal de candidatos y, por último, la del nombramiento formal de los candidatos electos. Examinemos sumariamente dichas fases:

-fase de iniciativa. Esta fase tiene por objeto la promoción de la apertura del procedimiento electoral en los supuestos en que legalmente se deba proceder en este sentido. Tal iniciativa puede corresponder bien al propio Parlamento, bien a los órganos cuyos miembros hayan de ser designados.

-fase de presentación de candidaturas. Como su nombre indica, esta fase tiene por objeto la presentación de las distintas candidaturas para la elección de los diferen-

tes cargos públicos que se deba designar. El inicio del procedimiento de nombramiento se produce propiamente en esta fase. La apertura del plazo de presentación de candidaturas se encomienda a la Mesa de la Cámara, correspondiendo la titularidad de la que podríamos calificar como “iniciativa de presentación de candidaturas” a los grupos parlamentarios en exclusiva.

-fase de preparación. Tiene por objeto proporcionar a la Cámara todos los elementos de juicio necesarios para deliberar con el mayor grado de conocimiento sobre las candidaturas presentadas. Las actividades de preparación de la decisión de los distintos Parlamentos se despliegan en dos ámbitos: en el de la verificación del cumplimiento por parte del candidato de los requisitos objetivos constitucional o legalmente exigibles y en el de la toma de conciencia de la idoneidad del candidato. En algunas Cámaras, como el Congreso de los Diputados y el Senado, esta fase aparece desarrollada en el seno de las denominadas Comisiones Consultivas de Nombramientos.

-fase de deliberación y aprobación. En ella se eligen, conforme a las mayoría precisadas, los candidatos a ocupar el correspondiente cargo institucional, tras el debate en torno a los mismos.

-fase de proclamación de candidaturas. El procedimiento de elección de Autoridades concluye con el acuerdo del Pleno del correspondiente Parlamento de proponer al Gobierno el nombramiento formal de determinado cargo público.

En la actualidad la mayoría de los Parlamentos se encuentran en la tercera de las fases descritas, de tal manera que el Reglamento de cada Cámara regula un único procedimiento electoral previsto con carácter general para proceder a la elección de todas las Autoridades cuya designación corresponda al Parlamento.

Sin embargo, la Asamblea Regional de Murcia se encuentra, en nuestra opinión, todavía en la primera de las fases de las tres descritas anteriormente: tan sólo la elección de los Senadores y de los nueve miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Región de Murcia se verifica a través de auténticos procedimientos electorales, regulados en las respectivas leyes creadoras de estos órganos en clara conculcación del principio de reserva de reglamento parlamentario; para la elección del resto de Autoridades se prevé tan sólo la una particularidad referida al sistema de votación de las candidaturas regulada en el artículo 108.1 d) del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 13 de junio de 2002, (en adelante RARM). Según dispone este precepto, “la votación secreta o por papeletas se celebrará cuando se trate de hacer nombramientos, salvo que este Reglamento disponga otra cosa o la Junta de Portavoces así lo acuerde, y en cuantas ocasiones un tercio de los Diputados miembros del órgano correspondiente lo soliciten”.

Ante esta realidad, nuestro análisis de los procedimientos electorales ha de dividirse, a su vez, en (i) el previsto para la elección de los Senadores, (ii) el de los miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Región de Murcia y, (iii) el previsto en el artículo 108.1 d) para la elección del resto de cargos institucionales.

(i) El procedimiento para la designación de Senadores consta de las siguientes etapas:

-fase de presentación de candidaturas. La elección deberá realizarse en los treinta días siguientes a la constitución de la Asamblea. Para ello, los Grupos Parlamentarios deberán presentar sus propuesta de candidatos hasta el comienzo de la sesión en cuyo orden del día figure la designación de Senadores. Las candidaturas deberán formalizarse mediante escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea Regional, firmado por el Portavoz de cada Grupo y acompañado de una declaración de los candidatos aceptando su nominación.

-fase de deliberación y aprobación. Cada Diputado podrá votar una sola candidatura, mediante votación secreta, tal y como dispone el art. 5 de la ley 6/1983. Resultarán elegidos por orden sucesivo, hasta el número total de Senadores a elegir, los candidatos que obtengan mayor número de votos. En caso de empate, se prevé que resulte elegido el candidato que fuera apoyado por el Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de escaños en la Asamblea.

-fase de proclamación de candidaturas. El Presidente de la Asamblea Regional ha de dar cuenta a la Cámara de los resultados de la votación. En el Pleno siguiente a la designación, la Asamblea Regional ha de recibir a los Senadores electos, quienes serán, asimismo, proclamados como Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. De esta designación el Presidente de la Asamblea dará cuenta al Presidente del Senado (arts. 8 y 9 de la ley 6/1983).

(ii) El procedimiento para la elección de los miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Región de Murcia se regula en el artículo 6 de la ley 4/84, constando de las siguientes etapas:

-fase de presentación de candidaturas. La elección, que también deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a la constitución de la Asamblea, comienza con la presentación por parte de los Grupos Parlamentarios de las candidaturas en forma de lista que contenga de forma ordenada igual número de candidatos que miembros deban ser propuestos y hasta tres días antes de la sesión en la que se produzca la elección. Esta fase finaliza con el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de admitir a trámite las candidaturas presentadas.

-fase de deliberación y aprobación. Cada diputado podrá votar una sola candidatura, realizándose la votación, *ex art.* 108. 1 d) del RARM por papeletas. Efectuada la votación, la asignación de miembros a cada lista se efectúa, tal y como dispone el artículo 6 de la ley 4/84, por el sistema D'Hont.

-fase de proclamación de candidaturas. El procedimiento de elección se cierra con el Acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de proponer al Consejo de Gobierno el nombramiento de los candidatos elegidos.

(iii) Para la elección del resto de cargos institucionales tan sólo se prevén las fases “de presentación de candidaturas”, de “deliberación y aprobación” y de “nombramiento”.

miento formal”. Así, se verifica a través del procedimiento que analizamos seguidamente la designación de las siguientes Autoridades: los seis Diputados regionales componentes del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región; los tres representantes en la Comisión Mixta de transferencias Administración Central-Comunidad Autónoma; los tres Consejeros jurídicos; dlos correspondientes Consejeros Generales de la Caja de Ahorros de Murcia; los nueve miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública Regional Radiotelevisión de Murcia; los Diputados regionales de la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario; y los cuatro vocales de los Consejos Sociales de la Universidad de Murcia y de la Universidad Politécnica de Cartagena.

-fase de presentación de candidaturas. La presentación de candidaturas corresponde a los grupos parlamentarios, los cuales habrán de formalizarla ante la Mesa de la Asamblea. Una vez admitidas a trámite las candidaturas por la Mesa, se procede a la elección en aplicación del artículo 108.1 d).

-fase de deliberación y aprobación. Dado que, salvo en el caso de la elección de los Consejeros Jurídicos, las leyes atributivas a la Asamblea de la designación de estas Autoridades sólo establecen que los acuerdos al respecto han de respetar la “adecuada representación proporcional”, tal proporcionalidad viene siendo fijada, previamente al momento de la votación, por acuerdo de la Junta de Portavoces.

En aplicación del referido art. 108. 1 d) del RARM, tales nombramientos se realizan mediante votación secreta en los supuestos de los nueve miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública Regional Radiotelevisión de Murcia; de los Diputados regionales de la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario; y de los cuatro vocales de los Consejos Sociales de la Universidad de Murcia y de la Universidad Politécnica de Cartagena; sin embargo, la Junta de Portavoces viene acordando sustituir la votación por papeletas por la votación por asentimiento en la designación de los seis Diputados regionales componentes del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región; de los tres representante sen la Comisión Mixta de Transferencias Administración Central-Comunidad Autónoma.

-fase de proclamación de candidaturas. El procedimiento concluye con el acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de proponer al Consejo de Gobierno el nombramiento formal de estos cargos.

5. Sus distorsiones prácticas y normativas

Es un lugar común en los estudios de Derecho parlamentario, y también en los de Derecho Constitucional, la distinción entre la vertiente teórica y práctica de las materias que en ellos se tratan⁶⁶. Ello ya nos traslada la idea intuitiva de cómo en el ordenamiento constitucional las disfunciones entre la teoría y su aplicación práctica, presentes también en otras ramas del ordenamiento jurídico, se manifiestan especialmente.

⁶⁶ En este sentido citamos, por todos, la obra de J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*, Madrid, 1.996.

Extremo que aparece perfectamente explicado, e incluso justificado, por la naturaleza del Derecho Parlamentario que es creado, aplicado y cumplido por sus destinatarios.

Entre los distintos desajustes entre teoría y realidad propios del Derecho parlamentario presentan singular relevancia las distorsiones prácticas anejas a la designación de Autoridades, ya señaladas en su momento por HAMILTON, para quien “la elección hecha en estas circunstancias representará, por supuesto, el resultado de una victoria ganada por un partido sobre ambos o de una transacción entre ambos”⁶⁷. Esta realidad, como adelantamos en el punto segundo de este trabajo, fue la que determinó la desaparición de la elección de Autoridades como competencia del Congreso de Estados Unidos y, por extensión, de los Parlamentos presidencialistas. Sin embargo, esta misma realidad serviría cerca de 130 años después, paradójica e inopinadamente, para encomendar esta función a los Parlamentos de los Estados europeos, dando lugar a la aparición de la segunda fase en la evolución de la historia de la elección de Autoridades.

Cuando Kelsen presentó su propuesta de creación de un Tribunal Constitucional no sólo tenía que enfrentarse al reto de implantar en Europa el control de la constitucionalidad de las leyes emanadas del Parlamento soberano, sino también al de encajar su propuesta en el contexto de un ya triunfante Estado de partidos. Para lograr superar este reto, el gran jurista austriaco propuso que parte de los Magistrados del Tribunal Constitucional fuesen elegidos por el Parlamento para conseguir con ello, en las palabras de Hamilton anteriormente reproducidas, “una transacción entre ambos”. Efectivamente, tal y como plasmó Kelsen en el siguiente texto, extraído de su célebre obra “*La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*”, “resulta preferible aceptar, más que una influencia oculta y por ello incontrolable de los partidos políticos, la participación legítima de los mismos en la formación del Tribunal, haciendo, por ejemplo, que se provean una parte de sus puestos por elección del Parlamento, teniendo en cuenta la fuerza relativa de cada partido”⁶⁸. Con la atribución del nombramiento de los miembros de cargos públicos al Parlamento Kelsen quería lograr la participación de los partidos políticos en ellos en proporción a la fuerza de cada uno de ellos, lo cual nos sitúa ante uno de los aspectos clave de la elección parlamentaria de Autoridades: con ella se pretende, como recuerda F. Rubio Llorente, “la distribución entre las diversas fuerzas políticas del patronazgo sobre los puestos superiores de la Administración”⁶⁹.

No podemos concluir, sin embargo, que la designación de Autoridades cumpla única y exclusivamente esta función. Es innegable que la elección de Autoridades se encomienda al Parlamento en razón de su singular conformación dialéctica que propicia la presencia en él de la mayoría y la minoría política; no obstante, tal función parlamentaria viene desarrollada por el Parlamento también en razón de su condición representativa que lo convierte en la instancia legitimadora del sistema político por anto-

⁶⁷ HAMILTON, MADISON, JAY, *El Federalista*..., ob. cit., p. 333.

⁶⁸ H. KELSEN, “La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)” incluida en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Debate, Madrid, 1988, p.132.

⁶⁹ F. RUBIO LLORENTE, “Los Poderes del Estado” en *La forma del Poder (Estudios sobre la Constitución)*, C.E.C., Madrid, 1993. 195, n.1.

nomasia. Con la atribución al Parlamento de la elección de cargos públicos no sólo se busca la participación en su designación de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento; con ello se pretende, igualmente, que las Autoridades elegidas aparezcan investidas de la máxima legitimidad, la que, precisamente le confiere su elección por el órgano que representa al Pueblo como titular de la Soberanía. En consecuencia, nos encontramos que la elección parlamentaria de cargos públicos, la que venimos denominando como “función electoral”, desarrolla dos funciones que son antitéticas y que se encuentran en permanente tensión constitutiva: dar participación a las fuerzas políticas y conferir legitimidad a la Autoridad designada. Desde esta atalaya se explica perfectamente por qué la elección parlamentaria de cargos institucionales aparece acompañada inevitablemente de una serie de distorsiones prácticas que, conforme adelantamos en el apartado II de este trabajo, conforman el denominado “sistema de cuotas”, “cuotización” o “lottizzazione”.

En este contexto, resulta inevitable considerar que la elección de Autoridades por la Asamblea Regional presente, asimismo, las típicas distorsiones prácticas anejas al cumplimiento de esta función, en virtud de las cuales los partidos políticos se reparten entre sí la designación de las distintas Autoridades.

Sin embargo, en la Asamblea Regional de Murcia estas distorsiones prácticas se han convertido, tal y como hemos visto, en distorsiones normativas en la mayor parte de supuestos, al haber cristalizado en la legislación autonómica reguladora de la elección de Autoridades. Inspirándose en la regulación establecida por la propia Constitución en su artículo 69. 5 para el caso de los Senadores autonómicos, la mayor parte de la normativa atributiva a la Asamblea Regional de la designación de Autoridades no establece qué mayorías son necesarias para la aprobación de los acuerdos sobre elección de personas, salvo para la designación de los Consejeros Jurídicos, que —como hemos advertido— son elegidos por mayoría de dos tercios de los componentes de la Asamblea; antes bien, tal normativa tan sólo señala que tales elecciones se han de realizar asegurando “la adecuada representación proporcional”, de tal manera que, por ley, los partidos políticos se reparten directamente los cargos públicos autonómicos que han de ser designados en proporción a su representación.

En este sentido, y recordando lo que hemos adelantado anteriormente, la designación de los nueve miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Región de Murcia “se efectuará por el sistema D’Hont”; los seis Diputados regionales componentes del Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región lo serán “con criterios de proporcionalidad”; los correspondientes Consejeros Generales de la Caja de Ahorros de Murcia serán elegidos “en proporción a la importancia numérica de los grupos políticos integrantes de la Cámara”; los nueve miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública Regional Radiotelevisión de Murcia serán designados “en proporción a la representación parlamentaria”; por su parte, los Diputados regionales de la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario serán elegidos, asimismo, “en proporción a su representación en la Cámara”.

El caso paradigmático de la consagración de las distorsiones normativas en el ejercicio de la elección de cargos por la Asamblea Regional venía representado por el artículo 6 de la Ley 7/1994, de 17 de noviembre, vigente hasta su derogación por la Disposición Derogatoria de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia. Tal precepto distribuía el nombramiento de los miembros del Consejo de Dirección, Administración y Vigilancia de la empresa pública regional Onda Regional de Murcia entre los distintos grupos parlamentarios al disponer que tal Consejo debía ser integrado por un miembro por cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la Cámara, elegido, para cada legislatura, por la Asamblea Regional.

Si bien es cierto que la cristalización de estas distorsiones prácticas en estas normas legales puede ser considerada como un instrumento de protección de las minorías parlamentarias, especialmente el último caso que hemos examinado, la misma nos parece altamente criticable por dos razones. De un lado, porque al consagrar estas distorsiones normativas se descuida, tal y como sostiene E. STEIN en la línea de KELSEN, que en la elección de Autoridades se debe observar “la importancia relativa de cada una de las facciones en las elecciones que se realizan en el Parlamento”⁷⁰; de otro lado, porque con ello se obvia que el titular de la elección de dichos cargos es la Asamblea Regional y no los grupos políticos.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Podemos extraer como características principales de la elección de Autoridades por la Asamblea Regional de Murcia las siguientes, que nos sirven, asimismo, para cerrar este trabajo a modo de conclusiones. Tras ello, presentaremos una serie de propuestas de mejora de la regulación actual que, de ser tenidas en cuenta, la convertirán en una de las más avanzadas en el ámbito comparado.

(i) La elección comparece como la única forma de intervención de la Asamblea Regional de Murcia en el nombramiento de Autoridades. Ninguno de los instrumentos normativos habilitados para atribuir nuevas funciones a la Asamblea le otorgan ninguna de las otras competencias mediante las cuales los Parlamentos participan en el nombramiento de cargos públicos: la autorización de las propuestas presentadas por el Gobierno, forma acogida por las Cortes Generales para participar en el nombramiento del Presidente y demás miembros del Consejo de Seguridad Nuclear, y la designación por acto de la Presidencia de la Cámara.

(ii) Si bien la Constitución y el EAMU no atribuyen a la Asamblea Regional una genérica competencia de elección de Autoridades y tan sólo le encomiendan la designación de los Senadores previstos en el artículo 69. 5 del texto constitucional, el artículo 23 del EAMU habilita a todas las normas del ordenamiento jurídico para conferir a la Asamblea Regional la designación de cargos institucionales dentro de los princi-

⁷⁰ E. STEIN, *Derecho...*, ob. cit., p. 53.

prios constitucionales y estatutarios. Por su parte, el artículo 27.1 EAMU encomienda a la autonomía parlamentaria la regulación de los procedimientos a través de los cuales la Asamblea Regional elige a las distintas Autoridades cuya designación se le atribuye.

(iii) En aplicación del artículo 23 del EAMU, la Ley y el Decreto autonómicos han venido otorgando a la Asamblea la elección de Autoridades públicas dentro de los límites fijados para ello por la Constitución y el EAMU. Dentro de tales límites, estas normas están exclusivamente habilitadas para atribuir a la Asamblea Regional la elección de los componentes de aquellos órganos públicos de Murcia que, en atención a las funciones que tengan encomendadas, hayan de ser neutralizados políticamente, hayan de ser especialmente legitimados o que posibiliten la participación de la Comunidad Autónoma en los órganos del Estado. De entre las designaciones atribuidas a la Asamblea Regional destaca la de los tres Diputados de la Comisión Mixta de transferencias Administración central-Comunidad Autónoma al contravenir lo establecido en la Disposición Transitoria 5ª del EAMU con respecto a la composición de este órgano.

(iv) Por su parte, la reserva de Reglamento parlamentario establecida en el artículo 27.1 del EAMU para regular las cuestiones de procedimiento relativas a la elección de cargos públicos no ha sido respetada en todos los supuestos, pues las diversas leyes que encomendaban a la Asamblea el nombramiento de cargos han disciplinado, asimismo, los procedimientos de verificación de tales elecciones. En consecuencia, la normativa reguladora de cómo la Asamblea ha de proceder en la elección de Autoridades se encuentra dispersa en varias normas de distinta naturaleza jurídica.

(v) El Reglamento de la Asamblea Regional no establece ningún procedimiento común para el ejercicio de sus competencias de elección, sino tan sólo una mera especialidad procesal contenida en su artículo 108.1 d) consistente en señalar que “la votación secreta o por papeletas se celebrará cuando se trate de hacer nombramientos, salvo que este Reglamento disponga otra cosa o la Junta de Portavoces así lo acuerde”. En la mayor parte de los supuestos, la Junta de Portavoces ha acordado sustituir la votación por papeletas por el sistema de votación por asentimiento. Por su parte, los procedimientos para verificar las elecciones de Autoridades que se regulan en algunas de las leyes regionales atributivas a la Asamblea Regional de la designación de determinadas Magistraturas se caracterizan por su carácter elemental y limitado.

(vi) La elección de Autoridades por la Asamblea Regional no sólo presenta las distorsiones prácticas anejas al cumplimiento de esta función, en virtud de las cuales los partidos políticos se reparten entre sí la designación de las distintas Autoridades; asimismo, tales distorsiones prácticas se han plasmado en la normativa reguladora de la designación de la mayor parte de las Autoridades. La mayor parte de la normativa atributiva a la Asamblea Regional de la designación de Autoridades señala que tales elecciones habrán de realizarse asegurando “la adecuada representación proporcional”. El exponente más perfecto de esta realidad venía representado por la derogada designación de los tres miembros del Consejo de Dirección, Administración y Vigilancia de la empresa pública regional Onda Regional de Murcia, que disponía que “cada grupo

parlamentario propondrá su candidato, que, será ratificado conjuntamente por el Pleno de la Asamblea”.

A la luz de estas conclusiones y conforme a lo anunciado anteriormente, recomendamos las siguientes propuestas de mejora:

1ª) Se convierte en inaplazable proceder a la derogación del artículo 1 del Decreto 14/1994, de 15 de febrero, por el que se atribuye a la Asamblea la designación de tres miembros de la Comisión Mixta de transferencias por contravenir lo dispuesto en la Disposición Transitoria 5ª del EAUMU que encomienda la designación de parte de sus integrantes tan sólo al Gobierno Regional y en ningún caso a la Asamblea Regional.

2ª) Es, asimismo, necesaria la derogación de los preceptos legales que regulan los procedimientos de elección por parte de la Asamblea Regional de cargos públicos dado que, al vulnerar la reserva de Reglamento parlamentario establecida por el art. 27.1 EAMU para cuestiones de procedimiento, no debe poder existir como derecho válido.

3ª) Dichos procedimientos han de ser nuevamente regulados por la autonomía parlamentaria, bien mediante la aprobación de una Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional conforme a los mecanismos previstos en el artículo 207, bien mediante la aprobación de la reforma del Reglamento actual.

4ª) En la regulación de esta materia, la autonomía parlamentaria debería de establecer un procedimiento común para la elección de todos los cargos institucionales que deba designar la Asamblea. Igualmente, dicho procedimiento debería de prever las distintas fases que componen los procedimientos para la elección de Autoridades previstos en los Reglamentos de otros Parlamentos: la fase de iniciativa; la fase de preparación, la fase de deliberación y votación y, por último, fase de proclamación. A nuestro juicio, esta regulación debería inspirarse en el procedimiento electoral del Senado, regulado en los artículos 184 y ss del Reglamento del Senado.

V. BIBLIOGRAFÍA

- L. AGUILÓ LÚCIA, “Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional”, en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

- J. E. ALBACETE EZCURRA, *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2001.

- A. L. ALONSO DE ANTONIO “Artículo 22. Potestades y funciones de la Asamblea regional”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Asamblea Regional de la Región de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005.

- A. L. y J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Constitucional Español*, Universi-
tas, Madrid, 1996.
- E. ÁLVAREZ CONDE; E. ARNALDO ALCUBILLA, “Autonomía parlamentaria y
Jurisprudencia constitucional”, *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de
la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- M.A. APARICIO PÉREZ *et altri*, *Temas de Derecho Constituional (I)*, Codecs
Editorial, Barcelona 1998.
- M. ARAGÓN REYES, *Las Fuentes del Derecho Parlamentario*, Colección Informes
y Documentos, Parlamento Vasco, Bilbao, 1986.
- J. ASENSI SABATER, *Las Cortes Valencianas*, D.L., Alicante, 1983.
- P. BIRNBAUM, “*Les nouvelles fonctions du Parlement dans la France
Contemporaine*”, en M.A. APARICIO, *Parlamento y Sociedad Civil*, D.L., Barcelona,
1980.
- M. DARANAS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel,
Barcelona, 1.997.
- J. DE ESTEBAN, P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucio-
nal español, III*. Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho- Universidad Com-
plutense de Madrid, Madrid, 1994.
- V. DI CIOLO, *Le fonti del Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1973.
- T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones sobre las llamadas autoridades
administrativas independientes” en A. Pérez Moreno, A, *Administración Instrumental.
Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol I*, Civitas, Madrid, 1994.
- F. M. GARCÍA COSTA, “Artículo 27.1: La autonomía parlamentaria. El Reglamento
de la Asamblea Regional”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORA-
LES, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Asamblea Re-
gional de la Región de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-
Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005.
- A. GARRORENA MORALES, “Reglamento parlamentario”, *Enciclopedia jurídica
Básica*, Vol. IV, Civitas, Madrid, 1995.
- A. GARRORENA MORALES, “Derecho parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica
Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- A. GARRORENA MORALES *et altri*, *Informes de las Comunidades Autónomas*,
Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- HAMILTON, MADISON, JAY, *El Federalista o La Nueva Constitución*, Versión
española y prólogo de G. R. VELASCO, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

- H. KELSEN, “La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Debate, Madrid, 1988.
- E. MATÍA PORTILLA, “La eficacia del Derecho parlamentario”, *Instituciones de Derecho parlamentario. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Colección Informes y Documentos, Parlamento Vasco, Bilbao, 1986.
- C. MONTANER SALAS; “Artículo 23: La Asamblea Regional: Competencias”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Asamblea Regional de la Región de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005
- C. PAUNER CHULVI *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- M. PRÊLOT, *Droit Parlementaire Français*, Université de Paris-Institut d’Études Politiques, Paris.
- R. PUNSET, “Los Reglamentos de las Cortes Generales”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 87, 1982.
- A. REVERTE NAVARRO, “Artículo 7. Comunidades murcianas en el exterior”, en M. GARCÍA CANALES; A. GARRORENA MORALES, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Asamblea Regional de la Región de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005.
- J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*, Madrid, 1996.
- F. RUBIO LLORENTE, “Los Poderes del Estado” en *La forma del Poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- J. M. SALA ARQUER, “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 42.
- X.A. SARMIENTO MÉNDEZ, *Directo Parlamentario de Galicia*, Edicions Xerais de Galicia, Vigo, 2002.
- E. STEIN, *Lehrbuch des staatsrechts*, traducción española de Fernando Sáinz Moreno, Aguilar, Madrid, 1973.
- J. TUDELA ARANDA, “Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones. Hacia un nuevo modelo parlamentario”, en *El régimen parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.
- F. J. VISIEDO MAZÓN, “Veinte años de actividad legislativa en las Cortes Valencianas”, en *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, N° 41-42.

- F. J. VISIEDO MAZÓN; J. J. MARCO MARCO, “Las relaciones entre las Cortes Valencianas y el Presidente de la Generalitat”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 34-35.
- VV.AA., *I Convocatoria Nacional de Parlamentos regionales*, Asamblea Regional, Murcia, 1983.